El principio de confianza legítima como límite a la potestad revocatoria unilateral de la administración en las excepciones establecidas por el legislador

Melissa Arroyave Hernandez

Trabajo de grado para optar al título de Abogado

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana.

Medellín

2018

Tabla de contenido

Pág.

Resumen 4

Introducción.....5

1. Pregunta problematizadora 8

2. Planteamiento del problema 9

3. Diseño metodológico.....12

4. Objetivos.....14

4.1. Objetivo General 14

4.2. Objetivos Específicos 14

5. Marco referencial 15

Capítulo I

6. Revocatoria directa de actos administrativos, tratamiento legal y jurisprudencial en Colombia 20

6.1. Incorporación en leyes anteriores a la Ley 1437 de 2011 20

6.1.1. Decreto 01 de 1984.....21

6.1.2. Tratamiento jurisprudencial 23

6.2. Incorporación en la Ley 1437 de 2011 28

6.2.1. Excepciones legales que permiten a la administración revocar actos administrativos de carácter particular y concreto sin autorización del particular. 31

Capítulo II

7. Noción, aplicación y alcance del principio de confianza legítima.....355

7.1. Aplicación de la confianza legítima en Colombia 355

7.1.1. Principio de confianza legítima y la doctrina colombiana..... 355

7.1.2. Aplicación jurisprudencial 39

7.2. Aplicación en otros países 497

7.2.1 En España 497

7.2.2. En Chile 553

Capítulo III59

8. La confianza legítima como límite a la potestad revocatoria de la administracion, desde el estado social de derecho. 597

8.1. Estado social de derecho..... 597

8.1.1. Dignidad humana 608

8.1.2. Division de poderes 59

8.2. Análisis de las excepciones legales apartir de sus sentencias de constitucionalidad y el principio de confianza legítima 631

8.2.1. Sentencia C-255 de 2012 65

8.2.2. Sentencia C-835 de 2003 67

8.2.3. Sentencia C-672 de 2001 686

9. Conclusiones.....785

10. Referencias.....817

Resumen

La presente monografía pretende establecer si el principio de confianza legítima puede limitar la potestad revocatoria de la administración en aquellos eventos en que el legislador puede hacerlo sin autorización del particular. Todo, dentro del marco de un Estado Social de Derecho, donde resulta imperante la protección de las situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de un particular, observando el debido respeto a la seguridad jurídica y la confianza legítima que radica en cabeza del administrado.

Palabras clave: confianza legítima, potestad revocatoria, administración, administrado.

Introducción

La presente monografía abarca el estudio y análisis de la institución jurídica y legal de la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, entendida por la Corte Constitucionalcomo aquella potestad o prerrogativa que faculta a la administración para invalidar o dejar sin efectos un acto administrativo previamente expedido por ella, a través de la expedición de un nuevo acto que producirá nuevos efectos hacia el futuro dentro del ordenamiento jurídico.

Se pretende, también, comprender la figura o principio constitucional de la confianza legítima, entendida por varias sentencias de la Corte Constitucionalcomo mecanismo de protección al particular que le impide a la administración adoptar decisiones que modifiquen de manera intempestiva la situación en la que se encontraba, amparando la confianza que este haya podido fundar en la estabilidad de la decisión o situación creada o permitida por la administración(Sentencia T-058, 2017).

Al ser la revocatoria directa una actuación administrativa que deja sin efectos un acto administrativo, su aplicación frente a aquellos de carácter particular es excepcional y restrictiva, toda vez que, en un Estado Social de Derecho deben respetarse las situaciones consolidadas en cabeza de un particular. Por tanto, dentro de su regulación legal en Colombia, se encuentra como requisito esencial solicitar el consentimiento expreso del particular para poder revocar.

Sin embargo, dicha autorización o consentimiento no se constituye como requisito absoluto dentro de nuestro sistema jurídico, ya que el legislador ha establecido circunstancias particulares y casos excepcionales, cuando la administración puede prescindir de ese consentimiento y, por ende, proceder a revocar de manera unilateral el acto.

De otro lado, la confianza legítima se caracteriza por proteger ese tipo de modificaciones unilaterales por parte de la administración, a través de la adopción de medidas transitorias que le permiten al particular adaptarse a la nueva situación o a través de la reparación de los perjuicios acaecidos por el particular como resultado de la defraudación de la confianza depositada en las decisiones que adopta la misma. En ese sentido, esta monografía se orienta a cuestionar la revocatoria directa en aquellos casos en que puede aplicarse sin la autorización del particular, desde el principio de confianza legítima y su necesaria protección dentro del marco de un Estado Social de Derecho.

Este trabajo se originó en el interés de conocer y comprender de qué manera opera la revocatoria directa en Colombia, ya que se ha considerado cuestionable la existencia de esta figura dentro del sistema jurídico por considerar que puede facilitar el abuso del poder y la arbitrariedad por parte de la administración frente al particular.Se quiso, igualmente, comprender cuáles son las consideraciones e interpretaciones constitucionales para mantener vigente esa potestad legal a favor de la administración.

Así pues, se pretende analizar esta figura desde el principio de confianza legítima, al ser este un principio que se considera garantista en Colombiay que ha sido aplicado en gran medida en nuestro país para proteger los derechos de los particulares que se encuentran en situaciones vulnerables o de marginalidad, como los vendedores públicos; esa fuela principal referencia para este trabajo.

El método utilizado fue de tipo documental, se acudió a herramientas e instrumentos susceptibles de interpretación tales como trabajos de investigación, sentencias, estudios jurídicos y artículos, entre otros.

Se inició con la búsqueda y el análisis de documentos para, posteriormente, obtener y seleccionar aquellos que tuvieran relación con el objeto de investigación y,luego, se analizó su contenido para relacionar y confrontar las disposiciones y criterios establecidos.

La monografía comprende tres capítulos y tiene como propósito inicial describir la figura de la revocatoria directa, tal y como ha sido incorporada e interpretada en nuestro país; esto es, desde el punto de vista sustancial y jurisprudencial.

En segundo lugar, se pretende identificar la naturaleza, características y alcance del principio de confianza legítima a través del estudio de la doctrina y la jurisprudencia internacional e interna para concretar su ámbito de aplicación y su finalidad.

Y finalmente, se busca establecer si, efectivamente, el principio de confianza legítima puede limitar la potestad revocatoria de la administración en aquellos eventos o excepciones legales donde la administración puede hacerlo sin autorización del administrado, todo ello visto desde el marco de un Estado Social de Derecho.

1. Pregunta problematizadora

¿Limita el principio de confianza legítima la potestadde la administración de revocar expresamente actos administrativos definitivos de carácter particular, en los eventos excepcionales de ley en que puede hacerse sin la autorización del particular?

2. Planteamiento del problema

Dentro del marco normativo del derecho administrativo colombiano se consagra un conjunto de prerrogativas a la administración pública para el cumplimiento de sus funciones; estas deben estar enmarcadas y reflejadas dentro de los principios y fines,tanto constitucionales como legales. Son transversales a toda actuación administrativa y judicial, de tal suerte que la relación suscitada entre los organismos administrativos y los particulares se desenvuelve en un plano de "desigualdad" que sitúa al particular en un ámbito de vulnerabilidad frente a la seguridad jurídica en relación con su situación jurídica.

Es por ello que las actuaciones deben estar permeadas por el principio de la buena fe que impone cargas frente a la interacción entre la administración y el administrado para el correcto funcionamiento de la misma, tal y como lo señala el artículo 86 de nuestra Constitución Política, y como lo ha reiterado la Corte Constitucionalen varias de sus sentencias.[1]

Dentro de esas facultades exorbitantes otorgadas a la administración se encuentra la revocatoria directa de los actos administrativos de contenido particular, institución jurídica de carácter legal comprendida en la Ley 1437 de 2011, del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ella procede de manera oficiosa o a petición de parte y se justifica en el agotamiento previo del procedimiento legal y constituido para ello, atendiendo dentro del mismo como requisito esencial,el consentimiento, tanto previocomo "expreso y escrito por parte del particular que se va a ver afectado positiva o negativamente"(Presidencia de la República, 2011).

[1]Véase Sentencias T-460 (1992), C-540 (1995), T-204 (2014), T-342 (2015) y T-058 (2017).

Ahora bien, el problema se encuentra frente a algunas excepciones consagradas por el legislador que le permiten a la administración, en determinados casos, revocar unilateralmente un acto administrativo de carácter particular sin la autorización del administrado. Es decir, si bien la administración puede acudir a la revocatoria de sus propios actos sin necesidad de autorización del particular, en eventos excepcionales y cuando con su decisión se han afectado intereses superiores causando agravios al interés general o de un individuo en concreto.

Pero no puede desconocerse que dicha potestad en tales eventos puede traducirse en una frecuente vulneración de derechos adquiridos y garantías constitucionales del particular, principalmente la vulneración al principio de confianza legítima, que es objeto de esta monografía. Confianza entendida por la Corte Constitucional como las“expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto”(Sentencia T-437, 2012)**.**

Una vez emitido el acto administrativo de carácter particular y concreto, se crea en el particular la confianza de que su situación jurídica se respetará y se mantendrá en el tiempo, salvo expresa decisión judicial puesto que, en un Estado Social de Derecho, son los jueces los legitimados para modificar situaciones jurídicas consolidadas previamente, en los eventos que la Ley 1437 de 2011 instituye para su procedencia.

En el Estado Social de Derecho, quienes modifican situaciones jurídicas consolidadas son los jueces, por tanto, la vía para modificarla es la judicial. De este modo, las excepciones de ley que facultan a laadministración paramodificar una situación jurídica consolidada a motu proprio sin necesidad de acudir a la vía judicial, generan una contradicción con la división de poderes y afectan un derecho particular y el principio constitucional dela confianza legítima, puesto que el

particular tiene la confianza de que esa decisión no se va a modificar excepto cuando es por vía judicial, es decir, cuando se demanda el acto por la misma administración, tal y como lo ha expresado la Corte Constitucional en sentencia C-255 de 2012:

Es cierto que por regla general la administración no puede revocar unilateralmente sus propios actos, sino que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la llamada acción de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras por razones de seguridad jurídica y confianza legítima. (Sentencia C-255, 2012)

3. Diseño metodológico

El alcance de esta monografía será el descriptivo y tendrá un enfoque cualitativo, pues tendrá como finalidad comprender aspectos relacionados con la aplicación del principio de confianza legítima y su tratamiento actual frente a la potestad revocatoria de la administración en el sistema jurídico colombiano; recopilar y analizar teorías y criterios expuestos por diversos autores frente al objeto de investigación; y confrontar y argumentar las hipótesis planteadas frente al mismo.

El diseño de esta monografía es de tipo documental, se acudirá a fuentes documentales para abarcar el estudio y análisis del tema propuesto y su finalidad, tal y como lo ha señalado González Galván(2017), en su artículo “El protocolo de investigación jurídica”. Por lo tanto, no será de tipo experimental, ya que no se acudirá a estadísticas ni a población de muestra para dar respuesta al problema planteado.

Se utilizarán instrumentos y herramientas susceptibles de interpretación, tales comotrabajos de investigación, sentencias, estudios jurídicos y artículos, entre otros.Se acudirá al análisis de documentos para obtener y seleccionar aquellos que tengan relación con el objeto de investigación y, posteriormente, se analizará su contenido para relacionar y confrontar sus disposiciones y criterios establecidos.

El procedimiento de la presente investigación se enmarcará dentro del desarrollo de los objetivos específicos. Inicialmente, se describirá la figura de la revocatoria directa desde el punto de vista legal, sustancial y procedimental. Luego, se identificaráy comprenderá el principio de confianza legítima y su ámbito de aplicación desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial. Y finalmente, se pretende determinar si el principio de confianza legítima puede limitar la

potestad revocatoria de la administración, atraves del análisis, la interpretación y deducción de los criterios y teorías adoptadas.

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Determinar si el principio de confianza legítima se erige en un límite frente a la potestad revocatoria de la administración de actos administrativos de carácter particular y concreto, cuando la misma se realiza sin autorización del particular, dentro del marco de un Estado Social de Derecho.

4.2. Objetivos específicos

1. Describir la figura de la revocatoria directa desde el ámbito sustancial, procesal y jurisprudencial, para la comprensión de su aplicación clásica y actual en el Ordenamiento Jurídico Colombiano.
2. Identificar la naturaleza, características y alcance del principio de confianza legítima a través del estudio de la doctrina y la jurisprudencia internacional e interna, para concretar su ámbito de aplicación y su finalidad.
3. Analizar,frente al principio de confianza legítima, las excepciones consagradas legalmente para revocar actos administrativos de carácter particular y concreto sin autorización del administrado, para determinar si el mismo limita dicha potestad revocatoria dentro del marco actual del Estado Social de Derecho.

5. Marco referencial

Dado que esta monografía pretende comprender las implicaciones que tiene el principio de confianza legítima frente a la revocatoria directa, deberá precisarse la noción de confianza legítima y su finalidad, además de definir a la revocatoria directa, precisando sus efectos jurídicos.

De igual manera, resulta importante precisar las nociones *de situación jurídica consolidada*, *seguridad jurídica* y *Estado Social de Derech*o, toda vez que el desarrollo y análisis de la presente investigación se enmarca dentro de un contexto jurídico constitucional, donde debe ponerse de presente las dinámicas que impone un modelo de Estado Social de Derecho y sus efectos frente a los particulares.Por tanto, los conceptos esenciales a explicar en esta investigación son: revocatoria directa, confianza legítima, situación jurídica consolidada,seguridad jurídica y Estado Social de Derecho.

Se partirá de la teoría de la potestad pública para definir el concepto de revocatoria directa. De este modo, Amorocho y Bolívar lo definen como un*"Instrumento potestativo de las autoridades públicas para garantizar los derechos de los administrados, por medio del cual, un acto administrativo de carácter general o particular, sea que esté o no esté en firme, es suprimido, extinguido, desaparecido, o sustituido por el mismo organismo que lo expidió o por el inmediato superior de este, por una decisión en sentido contrario, tomada la misma por fuera de las etapas del proceso administrativo, en virtud de las causales expresa y especialmente señaladas por el ordenamiento jurídico*. (Amorocho y Bolívar, 2010, p. 13) A su vez, la Corte Constitucional la ha comprendido como:

La revocación directa parte de las actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atentan contra el interés público o social o generen agravio injustificado a alguna persona. Es una prerrogativa a la cual acude la Administración para enmendar, en forma directa o a petición. prerrogativa, en tanto que la Administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley, está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.(Sentencia C-742, 1999)

Una definición más pragmática de la Corte se encuentra en la sentencia C-835, donde se señala que la revocatoria es *Una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado*. (Sentencia C-835, 2003)

De igual manera, ha sido comprendida por algunos autores, entre los que se encuentra Rodríguez,(1998) quien dice que “es la extinción o retiro del acto administrativo en sede administrativa por motivos de conveniencia o legitimidad” (p. 230-231). Además, “constituye una excepción al principio de inmutabilidad de los actos o a la autoridad de ‘cosa decidida’ de que ellos están investidos” (p. 232).

En cuanto a la noción de situación jurídica consolidada, se partirá de la expuesta por el reconocido autor y profesor Bonnecasse, comprendida en diversos tratados e investigaciones sobre el tema, entre ellos el de Noguera Calderón,y adoptada además por la jurisprudencia colombiana para referirse al tema[2].Se define como "la consolidación de un acto o hecho a favor de alguien, y producido por la norma jurídica, por la realización del supuesto de hecho consagrado en la norma jurídica (pág. 156). De tal suerte que, las situaciones jurídicas concretas gozarán de especial protección, y la nueva ley no podrá afectarlas".

Comentario [I1]: Revisar cita completa, revisar comillas y agregar referencia.

El autor realizó dicha distinción con la finalidad de extender la noción de derecho adquirido y distinguir situaciones que ya habían producido sus efectos dentro de la vigencia de una ley, frente a las que no pudieron concretarse por faltar alguno de los requisitos establecidos en la misma.

Es la noción clásica adoptada por la mayoría de los doctrinantes y también ha sido expuesta por nuestra Corte Constitucional.

Con respecto a la noción de confianza legítima, al momento de definir este complejo concepto, algunos autores han coincidido en fragmentarlo y darle sentido a cada palabra, para luego adoptar y estructurar una noción amplia que permita a sus lectores comprender adecuadamente su significado. Entre estos autores se encuentra Gabriel Valbuena, quien parte de la noción de confianza, indicando que:

Se trata de una sensación, de una impresión de certeza y seguridad y de la percepción o convicción íntima de que no existen riesgos o amenazas que puedan llegar a obstaculizar o tornar ilusorio el acaecimiento de un hecho esperado, o la realización de un evento tal como ha sido previsto con antelación. (Valbuena, 2008, p. 151)

[2] Véase Sentencia C-177, 2005.

Para el citado autor, el calificativo o adjetivo de “legítima” que acompaña a la confianza tiene una doble connotación en el sentido de considerarla una confianza que alude a la justificación y, a su vez, a un elemento subjetivo comprendido en la legitimidad, que implica una actuación del particular de buena fe exenta de culpa.En ese sentido, dice que:

Cuando se habla de confianza legítima, se está haciendo referencia a la confianza justificada, esto es, a aquella que se soporta en circunstancias objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican, revistiendo un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles.(p. 158) Y, “*por lo mismo, para poder predicar el carácter legítimo de la confianza es indispensable que el administrado haya obrado de manera honesta, diligente y prudente*” (p. 165).

Confianza legítima será, entonces, aquella que le permita al particular, atendiendo a su buena fe y a criterios razonables, prever la actuación de la administración en situaciones concretas, de modo que una actuación contraria a la esperada afecta la convicción íntima que tenía el administrado y por ende su presente inmediato.

A su vez, la Corte ha entendido a la confianza legítima como aquellas*“expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto*”, según la sentencia T-437 (2012).

Del mismo modo, dice la sentencia T-364 (1999), que confianza legítima es un“*mecanismopara conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones*”.

Tratándose de las potestades exorbitantes de la administración, otorgadas constitucional y legalmente para el cumplimiento efectivo de los fines esenciales del estado, existen algunos autores que conciben a la confianza legítima como un límite a la administración al momento de hacer uso de dichas prerrogativas. Mesa Valencia (2013), por ejemplo,considera que:

Con la confianza legítima como "nuevo" límite a las facultades revisoras y revocatorias de la administración, se ve ahora la relevancia en un caso de la denominada confianza o FIDES en el mantenimiento de una situación jurídica reconocida e incluso creada previamente por el acto administrativo que posteriormente pretende revocarse.(pág. 33)

El concepto de Estado Social de Derecho, se entiende como un:

Estado de tipo democrático y pluralista en el cual se garantizan los derechos de índole individualista, pero también los de tipo colectivista, tales como los derechos de carácter económico, social y cultural, bajo la égida de una función social interventora del mismo estado.(Espinosa, 2010)

A su vez, la denominada "Cláusula de Estado Social de Derecho" incorporada a las constituciones contemporáneas, ha sido concebida por Gómez Isaza(1998) como "*un principio utilizado como la directiva de interpretación básica para reconocer y hacer eficaces los derechos sociales o de prestación, al igual que ha otorgado contenido a los derechos que se fundamentan en el pluralismo*" (pág. 170).

Capítulo I

6. Revocatoria directa de actos administrativos, tratamiento legal y jurisprudencial en Colombia

6.1. Incorporación en leyes anteriores a la ley 1437 de 2011

La figura de la revocatoria directafue implementada en el país a partir del año 1959, con la expedición del Decreto 2733, que a su vez modificaba el segundo Código Contencioso Administrativo (Ley 167 de dic de 1941). Reglamentó la competencia del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos y los aspectos referidos a los medios de control judicial, procedimiento administrativo y la vía gubernativa.

La facultad revocatoria de los actos administrativosdebía llevarse a cabo por los mismos funcionarios que los expidieron o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, según el artículo 21 del Decreto 2733 y en cualquiera de los siguientes casos:cuando fuera manifiesta su oposición con la Constitución o la ley,cuando no estuvieran conformes con el interés público o social, o atentaran contra él ycuando con ellos se causara agravio injustificado a una persona.

El artículo 24 de este decreto, establecía un requisito previo para revocar actos administrativos de carácter particular y concreto:la autorización de su titular. Se especificaba que cuando el acto administrativo hubiera creado una situación jurídica individual o reconocido un derecho de igual categoría, no podría ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular (Presidencia de la República, 1959).

Posteriormente, en 1982, a través de la ley 58 de ese año, se creó una comisión asesora del gobierno encargada de redactar el texto para expedir un nuevo código.Fue así como surgió el tercer Código Contencioso Administrativo, comprendido en el Decreto 01 de 1984.

6.1.1. Decreto 01 de 1984.

La facultad de revocar los actos administrativos estaría comprendida dentro de los artículos 69 y 74 del nuevo Código. El artículo 69 señalaba las mismas causales del decreto 2733 para la procedencia de la revocatoria directa:

> Artículo 69.Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. (Presidencia de la República, 1984).

En el artículo 73 se establecía nuevamente un requisito y límite a la administración para revocar actos de carácter particular y concreto “cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular” (Presidencia de la República, 1984).

Pero en la parte finaldel decreto, se disponía que habría lugar a la revocación de actos cuando resultaran de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se daban las causales previstas en el artículo 69 o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Además, siempre

podían revocarse parcialmente los actos administrativos, en cuanto fuera necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidieran en el sentido de la decisión.

Esta disposición normativa incorporaba una novedad respecto a su antecesor, ya que permitía la revocación sin autorización del particular de manera excepcional, en los casos anteriormente expuestos. Desde el punto de vista legal, se infiere que para esa época la revocatoria directa de actos administrativos no podía producirse sin la autorización del particular y su única excepción se producía en cuanto al acto ficto o presunto, derivado del silencio administrativo positivo.

Esta forma de configuración legislativa, en el sentir de algunos estudiosos del tema, estructuraba dentro del sistema jurídico la prevalencia del principio de seguridad jurídica sobre el principio de legalidad, incorporado por primera vez en el Decreto 01 de 1984. Así lo señala González Cerón (2011), quien argumenta la forma como se dio prevalencia al principio de seguridad. Para la autora "el legislador consagró el principio de inmutabilidad de los actos administrativos creadores de situaciones jurídicas concretas, y advirtió que el ejercicio de la facultad concedida a la Administración para revocarlos debía estar precedida de la autorización del beneficiario" (pág. 114).

Sin embargo, pese a que la norma establecía claras limitaciones para revocar actos administrativos de carácter particular y concreto, las interpretaciones jurisprudenciales a partir de la entrada en vigencia de la citada norma han variado en el tiempo, como se evidenciará en la presente monografía.

A partir de 1991, con la incorporación de una nueva Constitución Política, apareció también un nuevo órgano encargado de salvaguardar las garantías y los nuevos preceptos constitucionales. Dicha función sería realizada a través de diversos medios de control judicial y constitucional que le permitían pronunciarse sobre asuntos concretos y sobre la

constitucionalidad de las leyes vigentes en el sistema jurídico.Así, por medio del control de la acción de tutela, de la facultad otorgada a la Corte Constitucional de revisión de los fallos expedidos por los jueces y de la acción pública de constitucionalidad instaurada por particulares,el Tribunal Constitucional se pronunciaría para garantizar la primacía constitucional.

Se analizarán a continuación algunas modificaciones en la interpretación de la Corte Constitucional frente a la figura y prerrogativa jurídica de la revocatoria directa de actos administrativos de carácter particular y concreto, donde inicialmente se da prevalencia al principio de estabilidad de los actos administrativos, pero posteriormente, acudiendo a interpretaciones ambiguas, se va adoptando una posición más flexible frente a la figura de la revocatoria directa.

6.1.2. Tratamiento jurisprudencial.

En 1994, la Corte Constitucional en sala de revisión tuteló de manera transitoria el derecho a la pensión, otorgada a un ciudadano por el Instituto de los Seguros Sociales(ISS); posteriormente, esta decisión fue revocada por la misma entidad sin autorización del particular, amparada en las causales del artículo 69 del Decreto 01 de 1984. Con respecto a la revocatoria, la Corte señaló:

Uno de los caracteres propios del acto administrativo es su revocabilidad, que se traduce en la potestad de la administración para revisar y volver a decidir sobre las cuestiones o asuntos sobre los cuales ha adoptado una decisión invocando razones de legalidad o legitimidad…Los actos administrativos que reconocen un derecho subjetivo o una situación jurídica particular y concreta en favor de una persona no son revocables sino con el

consentimiento escrito y expreso del titular del derecho. (Art. 73 inciso 1 de la ley 1437 de 2011). (Congreso de la repúlbica, 2011)

La Sentencia T-347, por su parte, sostiene que:

Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo. (1994)

En estasentenciala Corte, al interpretar el inciso segundo del artículo 73, es enfática en señalar que:

Es posible la revocación de los actos administrativos de contenido subjetivo o particular y concreto "cuando resulten del silencio positivo, si se dan las causales previstas en el art. 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"; pero esta norma debe ser entendida en el sentido de hacer alusión exclusivamente al llamado acto presunto, producto del silencio administrativo positivo, que ha reconocido una situación jurídica particular o un derecho subjetivo a una persona. (Sentencia T-347, 1994)

En igual sentido se pronunció la Corte en 1996, cuando analizó en sala de revisión la revocatoria de un acto que reconocía pensión por invalidez a un ciudadano, la cual, había sido otorgada de manera temporal por lo que se encontraba sujeta a prórrogas condicionadas, por revisiones médicas. Al respecto de la revocación de actos que reconocen prestaciones, dijo la Corte:

La administración no puede cambiar por sí y ante sí las reglas aplicables a prestaciones económicas ya reconocidas, en especial cuando éstas resultan necesarias para la

efectividad de derechos fundamentales. Cuando el acto administrativo que las reconoce ha contemplado prórrogas que a su vez dependen de ciertas condiciones, el camino adecuado para que cese la prestación sin vulnerar los derechos reconocidos consiste en abstenerse de autorizar la prórroga si las condiciones exigidas no se cumplen, más en tales casos no es posible ni se hace necesario revocar el acto inicial. (Sentencia T-246, 1996)

En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. Señaló:

La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado. (Sentencia T-246, 1996)

Por otro lado, en 1999, a través del medio de control de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano demandó el artículo séptimo del decreto 01 de 1984, referente a la improcedencia de la revocatoria cuando el particular ha interpuesto los recursos de la vía gubernativa:

*La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona*s. (Sentencia C-742, 1999)

Añade, además, que su naturaleza no corresponde a la de un recurso y que su aplicación es de carácter extraordinario en aras de proteger situaciones jurídicas concretas, y a su vez atiende a la

garantía de la seguridad jurídica. También hace énfasis en que en materia legislativa el legislador tiene amplias potestades de configuración normativa, por lo cual podía prohibir la revocatoria como un recurso adicional por parte del particular. Se advierte nuevamente frente a la procedencia, que:

[…] Claro está, como lo tiene dicho la jurisprudencia, si hay un derecho particular y concreto en cabeza de alguna persona, fundado en el acto correspondiente, se debe proceder a la obtención de la autorización expresa y escrita de quien resultaría afectado por la revocación, o la Administración debe proceder a demandar su propio acto.(Sentencia C-742, 1999)

En el 2005, en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios, se pronunció la Corte frente a la exequibilidad de la norma que faculta a las empresas de servicios públicos para cobrar de manera retroactiva el servicio que no había cobrado en anteriores facturas. Allí, hizo una breve referencia a las potestades de la administración dentro de las cuales expuso la naturaleza y finalidad de la revocatoria directa:

La posibilidad que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos de facturar bienes o servicios dentro del plazo legal, que no hayan sido facturados por omisión o por error, proviene de las potestades propias establecidas por la Constitución y la ley, en efecto dichas potestades y prerrogativas de origen legal, tienen su fundamento en la necesidad de defensa del interés general. Pues bien, los efectos jurídicos de estas potestades de la administración, recaen sobre los administrados, quienes deben soportarlos. (Sentencia C-060, 2005)

Aquí, es definida la revocatoria como un mecanismo de auto tutela de la administración. Puede evidenciarse en esta interpretación de la Corte, una postura justificada de la existencia de

las potestades administrativas, consideradas por ella como necesarias para garantizar el interés general. Sin embargo, esta posición adoptada por la Corte contraría sus interpretaciones y los criterios adoptados previamente en temas de derechos sociales, específicamente en materia pensional, donde la misma ha hecho énfasis en el carácter extraordinario de la revocatoria y en reprochar fuertemente esa potestad, que en no pocos casos evidencia un abuso de poder de la administración frente a la debilidad del administrado.

Posteriormente, en 2010, se pronuncia en sala de revisión nuevamente frente a la procedencia de la revocatoria directa de actos que reconocen derechos prestacionales como la pensión. En esta sentencia se reitera la limitación de la administración para revocar actos de carácter particular y concreto:

La revocatoria directa del acto propio de la administración está, en principio, proscrita de nuestro ordenamiento jurídico, en atención a los mandatos superiores de buena fe, lealtad y seguridad jurídica; (ii) la revocatoria directa, dada ciertas circunstancias, atenta contra los derechos fundamentales del administrado y es controvertible, de manera excepcional, por vía de la acción de tutela; (iii) el ordenamiento jurídico colombiano contempla dos excepciones a la regla prescrita en el numeral (i) es decir, hipótesis en las cuales puede darse una revocatoria directa constitucional sin consentimiento del administrado: a) cuando la situación subjetiva consolidada fue producto del silencio administrativo positivo… (iv) Si la obtención del beneficio económico o pensional no es evidentemente ilegal, la administración asume la carga de la prueba, y no puede decretar una abstención de pagos hasta tanto haya sido acreditado en el contexto de un debido proceso administrativo el dolo del beneficiario. (Sentencia T-214, 2004)

Puede evidenciarse en este caso cómo la interpretación del último inciso del artículo 73 se extiende a los actos de carácter expreso, pudiendo ser revocados por la administración sin autorización del particular en aquellos eventos consagrados por el artículo 69 del Decreto 01 de 1984.

Puede concluirse, entonces, que la interpretación del artículo 73 hecha por la Corte fue de carácter ambiguo; si bien el alto tribunal reconocía inicialmente que dicha excepción se aplicaba únicamente al acto ficto o presunto, posteriormente extendió su interpretación al acto administrativo expreso de carácter particular y concreto, considerando en varias sentencias que la administración podía revocar unilateralmente el acto sin autorización, en casos de evidente ilegalidad.

6.2. Incorporación en la Ley 1437 de 2011

La expedición de una nueva ley orientada a regular la función y actuación administrativa de manera más precisa y acorde con el modelo estatal, introdujo cambios sustanciales en la manera como administración y administrados se relacionaban. Se dio mayor importancia a la regulación de un procedimiento administrativo que garantizara al particular derechos de rango constitucional como el debido proceso y la defensa.

Dentro de este nuevo escenario, la figura de la revocatoria directa, también vendría a estructurarse de un modo más preciso y congruente en cuanto al modo de su procedencia, aplicación e interpretación, ya que, como se ha mostrado, en vigencia del Decreto 01 de 1984, el articulado de la revocatoria fue objeto de diversas interpretaciones, que a su vez dejaron

vislumbrar ausencia de claridad respecto a las excepciones permitidas para revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto principalmente.

El nuevo código introdujo la revocatoria directa en la primera parte del código, referida al procedimiento administrativo, concretamente en los artículos del 93 al 97. En el artículo 93 se establecen las causales para que proceda, siendo éstas las mismas incorporadas en el Decreto 01 de 1984:

- Cuando sea manifiesta su oposición a la constitución o a la ley,
- cuando no esté conforme con el interés público o social, y
- cuando con ello se cause agravio injustificado a una persona.

Sin embargo, en su contenido, el artículo 93 modificó lo referente a quienes podían ejercer la potestad de revocar el acto, pues en el artículo 69 del Decreto 01 de 1984, la norma señalaba como competentes al mismo funcionario que expidió el acto, y sus inmediatos superiores. En cambio, en el artículo 93 del nuevo Código, la norma precisó que los actos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido, o por sus inmediatos superiores; entidades públicas o incluso privadas que en ejercicio de funciones administrativas hayan expedido el acto.

Los artículos 94, 95 y 96 se enfocan en la *improcedencia, oportunidad y efectos de la revocatoria*, donde se advierte en primer lugar que, si se han interpuesto los recursos procedentes del acto, o frente a ellos ha operado la caducidad, no podrá solicitarse la revocatoria por la causal número1 del artículo 93. En segundo lugar, se dispone que la administración puede revocar cuando se haya acudido a la jurisdicción, siempre y cuando no se haya emitido auto admisorio de la demanda. Finalmente, frente a los efectos de la revocatoria, se dispone que ésta no revive términos ni da lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo.Por su parte, el artículo 97 establece la revocación y requisitos de aplicación para actos de carácter particular y concreto.

Del enunciado normativo de este artículo se desprende mayor claridad y precisión en comparación con el artículo 73 del Decreto 01 de 1984. Se enfatiza en que “cuando un acto administrativo bien sea expreso o ficto, y haya creado una situación jurídica de carácter particular, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular”(Presidencia de la República, 2011).

Hasta aquí puede evidenciarse que el artículo precisa del consentimiento como condición y requisito necesario, bien sea el acto expreso o ficto; es decir, el derivado del silencio administrativo positivo. Además, en el segundo inciso del mencionado artículo, advierte la norma que “si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” (Presidencia de la República, 2011).

De este modo, desaparecen las excepciones contempladas en el inciso segundo del artículo 73 del Decreto 01 de 1984, que permitían a la administración revocar el acto sin autorización del particular y que además dio lugar a diversas interpretaciones por parte de la Corte Constitucional. Se ve, entonces, cómo se fue generando una progresiva protección del principio de legalidad pero a su vez, un desconocimiento paulatino de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima del particular.

Por su parte, el tercer inciso, introduce también una novedady le permite a la administración demandar el acto sin necesidad de adelantar el proceso de conciliación como requisito de procedibilidad, cuando considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos. Finalmente, el parágrafo enuncia los derechos de audiencia y defensa como garantías al particular en el trámite de la revocatoria.

Ahora bien, es oportuno señalar que, pese al desarrollo y avance que puede destacarse en el tratamiento dado a la revocatoria en el nuevo Código, también se facultó a la administración para revocar unilateralmente actos administrativos de carácter particular y concreto sin autorización del particular. Dichas excepciones a lo que sería el principio de irrevocabilidad, denominado por algunos "estabilidad de los actos administrativos," no se encuentran expresamente en el Código, pero sí están autorizadas por el mismo, cuando en el artículo se dispone:

> Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto, o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular".(Presidencia de la República, 2011)

Se facultó así al legislador para que determinara mediante ley cuándo la administración puede revocar un acto administrativo sin autorización del particular, lo que no deja de ser cuestionable, puesto que en el inciso segundo del citado artículo se señaló expresamente que, en caso de no tener la autorización del particular y de considerarse que el acto se expidió de manera ilegal, deberá la administración demandar su propio acto ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Procederemos a identificar en qué situaciones el legislador consagró dicha potestad de revocar actos sin necesidad de la autorización del particular, y bajo qué criterios debe aplicarse para realizar un análisis en el tercer capítuloacerca del principio de confianza legítima.

6.2.1. Excepciones legales que permiten a la administración revocar actos administrativos de carácter particular y concreto sin autorización del particular.

- **Ley 160 de 1994**: “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. El artículo 72 en sus dos últimos incisos señala:

> Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. <u>En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular</u>. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo. (Congreso de la República, 1994)

Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-255 (2012), en la que la Corte reiteró la facultad excepcional de la intervención unilateral de la administración al momento de revocar un acto. En el caso concreto, advirtió que solo puede revocarse “ante actos evidentemente ilegales, o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de adjudicación de baldíos” por lo cual, según la Corte, cuando se trate de simples defectos de carácter formal que no desconozcan la finalidad de la ley, que es facilitar progresivamente el acceso a la propiedad por parte de campesinos, la administración no puede desconocer la situación jurídica consolidada previamente.

- **Ley 590 de 1995:**“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el objeto de erradicar la corrupción administrativa”.El artículo 5 de esta norma señala:

En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo, o empleo público, o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración, sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo, o la celebración del contrato, se procederá a solicitar su revocación o terminación, según sea el caso, inmediatamente se advierta la infracción […]. (Congreso de la República, 1995)

El control constitucional de este artículo se adelantó por la Corte, mediante Sentencia C-671 de 2001, declarada exequible, en el entendido de poderse revocar sin consentimiento del particular, cuando dentro de los contratos celebrados o los nombramientos realizados, él mismo ha actuado de mala fe y ha utilizado medios "manifiestamente ilegales" para la celebración de los mismos. (Sentencia C-671, 2001)

- **Ley 797 del 2003:** "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993". El artículo 19 de esta norma señala:

Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que existan motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes. (Congreso de la República, 2003)

Mediante sentencia C-835 de 2003, la Corte Constitucionales enfática en señalar que no cualquier defecto, informalidad, así como desactualización de información a cargo de las entidades administradoras de pensiones puede dar lugar a la revocatoria de un derecho pensional; dicha potestad está justificada únicamente en casos de incumplimiento que estén tipificados como delito o se haya comprobado el incumplimiento de los requisitos. Al respecto dijo la Corte:

La revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica solo puede declararse cuando ha mediado un delito […] De tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal […]. (Sentencia C-835, 2003)

Puede evidenciarse, entonces, quelas anteriores normas facultan a la administración para revocar los actos expedidos sin necesidad del consentimiento del particular. Como denominador común para hacer uso de dicha potestad, se encuentra la expedición del acto administrativo y el reconocimiento del derecho o la situación jurídica consolidada de manera ilegal. Los citados artículos fueron objeto de control constitucionaly declarados exequibles por la Corte, pero restringiendo y limitando la facultad de revocar a situaciones de “manifiesta o evidente ilegalidad” o en caso de “incumplimiento de requisitos sustantivos”, criterios que serán objeto de análisis en el último capítulo de esta investigación.

Capítulo II

7. Noción, aplicación y alcance del principio de confianza legítima

7.1. Aplicación de la confianza legítima en Colombia

7.1.1. Principio de confianza legítima y la doctrina colombiana.

La confianza legítima, su concepto y connotación, han sido objeto de estudio por diversos juristas y estudiosos del derecho en Colombia.Los debates han surgido en torno a la naturaleza, la definición, el alcance y, principalmente, el ámbito de aplicación de la confianza legítima.

Debe reconocerse, sin embargo, que la incorporación de dicha institución jurídica al entorno y derecho colombiano fue realizada por el Consejo de Estado yen la actualidad es ampliamente discutida por la Corte Constitucional, que le ha dado naturaleza de principio constitucional y lo ha aplicado en diversas situaciones relacionadas con la administración pública y los particulares, para salvaguardar expectativas y situaciones jurídicas consolidadas de éstos y suscitadas por la administración.

Se presentarán a continuación algunas breves nociones y discusiones doctrinales en Colombia relacionadas con el principio de confianza legítima. Entre los extensos estudios e investigaciones de la confianza legítima en Colombia, se encuentra el de Valbuena (2008) quien se ha referido a la confianza legítima como:

La confianza justificada, esto es, aquella que se soporta en circunstancias objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican, revistiendo un halo de

credibilidad y autenticidad indiscutibles. […] por lo mismo para poder predicar el carácter legítimo de la confianza es indispensable que el administrado haya obrado de manera honesta, diligente y prudente. (p. 165)

Confianza significa seguridad, certeza de que una situación pueda presentarse o no. En ese sentido, la noción de legitimidad aunada a la confianza, otorgada por este autor, cobra relevancia e implica que quien haya confiado, lo haya hecho atendiendo a unas circunstancias o eventos externos que, dada su producción, pueda esperarse la consecución de uno u otro evento.

De otro lado, acudiendo a definiciones pragmáticas, Viana Cleves (2007) entiende la confianza legítima como "un mecanismo de protección del particular, cuando esté siendo amenazado, esté siendo vulnerado o lo haya sido por la actuación de la administración pública" (p. 19). Esta definición se enmarca dentro del derecho público y, por ende, restringe el ámbito de aplicación de la confianza legítima a las relaciones suscitadas entre la administración y los particulares, siendo predicable, además, únicamente a favor del particular, no del estado.

Frente al particular, si bien en la práctica es más usual invocar la protección a la confianza legítima ante la administración, nada obstaría para que dicho principio pudiera predicarse en relaciones de naturaleza privada, suscitada entre particulares.

Así lo han entendido algunos autores, entre ellosAdriana Largo Taborda (2012), quien en su trabajo investigativo enmarcado en relaciones contractuales de naturaleza privada, concibe la confianza legítima como una expresión de la buena fe contractual y la considera*"parte integral de las obligaciones contractuales, que vinculan a las partes en las diferentes fases de la relación jurídica*"(p. 25), por lo que a su vez advierte que la inobservancia de la misma podría generar consecuencias jurídicas contrarias a quien incumple la obligación de respetar la confianza generada en el otro.

Resulta importante para el objeto de estudio de la presente monografía traer a colación la definición y alcance de la confianza legítima otorgada por el autor Mesa Valencia(2013), quien la concibe como derivada de la buena fe y, por ende,un límite a la administración al momento de hacer uso de sus potestades exorbitantes o prerrogativas legales.

La confianza legítima, dentro de su connotación, se orienta a proteger aquella sensación de certeza, seguridad, estabilidad de algún evento o situación, confianza generada en un sujeto por actuaciones previas o precedentes y externas de otro sujeto, por lo cual, una actuación contraria a las anteriores, en circunstancias que no permitan prever dichas modificaciones, se torna atentatoria de dicha confianza, que, dada las particularidades del caso, merece ser objeto de protección jurídica.

Teniendo noción acerca de lo que significa confianza legítima, resulta importante comprender cual es el ámbito de protección y aplicación de este principio, reconocido como tal por la Corte Constitucional colombiana en reiterada jurisprudencia[3]. Frente a las situaciones que merecen ser protegidas por el principio de confianza legítima, no existe unanimidad entre los autores, aunque sí una mayoría cualificada que afirma que dicho principio solo puede proteger efectivamente expectativas legítimas del particular. No muchos autores han acertado a definir con precisión este concepto, pero con mediana claridad han intentado distinguirlo de mera expectativa y derecho adquirido.

En ese sentido, se expresa Valbuena (2008), quien en su extensa investigación socio jurídica, y refiriéndose a las expectativas legítimas señala que existen "*determinadas situaciones en las que el administrado tiene razones plausibles y valederas para creer que sus expectativas van a llegar a convertirse en derechos, en razón de encontrarse tan cercanas al estadio de su*

[3]Véase Sentencia C-134 de 2004, T-437 de 2012, T-204 de 2014, entre otras.

perfeccionamiento" (p. 213). Por lo cual, asegura, deben ser objeto de protección al encontrarse más cercanas de los derechos adquiridos que de las meras expectativas.

A su vez, en cuanto a la noción de este concepto y a su distinción entre las meras expectativas y los derechos adquiridos, la Corte Constitucional ha expuesto en reiteradas ocasiones:

Las expectativas legítimas se ubican en una posición intermedia entre las meras expectativas y los derechos adquiridos. Las tres figuras hacen alusión a la posición fáctica y jurídica concreta en que podría encontrarse un sujeto frente a un derecho subjetivo. Una persona tiene un derecho adquirido cuando ha cumplido la totalidad de los requisitos exigidos para el reconocimiento del mismo; estará ante una mera expectativa cuando no reúna ninguno de los presupuestos de acceso a la prestación; y tendrá una expectativa legítima o derecho eventual cuando logre consolidar una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo. (Sentencia T-832, 2013)

De otro lado, Mesa Valencia (2013) ha considerado que dicho principio se impone y tiene aplicación esencial frente a actos administrativos que han creado situaciones jurídicas concretas, convirtiéndose de este modo en un límite a la administración al momento de aplicar sus potestades revocatorias de los mismos, en aras de proteger la situación creada por el acto, y la confianza que el particular funda en que aquella se mantendrá en el tiempo y será respetada por la administración. En ese sentido señala que:

Con la confianza legítima como "nuevo" límite a las facultades revisoras y revocatorias de la administración, se ve ahora la relevancia en un caso de la denominada confianza o fides en el mantenimiento de una situación jurídica reconocida e incluso creada previamente por el acto administrativo que posteriormente pretende revocarse. (p. 33)

De este modo, el principio de confianza legítima no protegería únicamente las expectativas legítimas, como lo han señalado en gran medida la Corte Constitucional y algunos doctrinantes, sino que a su vez tendría aplicación frente a situaciones jurídicamente consolidadas.

Frente al particular, la apreciación de Mesa Valencia se considera acertada, toda vez que uno de los principales mecanismos de actuación de la administración es el acto administrativo, que al ser expedido, crea o modifica una situación particular y dada su creación, genera en el particular la confianza de que dicha regulación se mantendrá en el tiempo, salvo que dentro del mismo acto se consagre un término fijo, por lo cual, una revocatoria del mismo puede resultar atentatoria de esa confianza creada por el acto previamente expedido.

7.1.2. Aplicación jurisprudencial.

En el Estado colombiano, el principio de la confianza legítima no ha tenido una consagración constitucional expresa ni ha sido objeto de un proyecto de ley ante el Congreso, por lo cual, no tiene un desarrollo legal.Esta institución jurídica, catalogada como principio, se ha venido reconociendo en nuestro país a través de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional vía tutela, y a través de sentencias de constitucionalidad, y en menor medida por el Consejo de Estado, quien ha extendido recientemente el alcance del citado principio, considerándolo como un nuevo e independiente título de imputación de responsabilidad del Estado.Este principio tiene su origen en el Estado Social de Derecho, el principio de seguridad jurídica, la legalidad, la prohibición de irse en contra de los actos propios y en mayor medida en el principio de la buena fe. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional:

El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulan sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. (Sentencia T-134, 2004)

De igual manera se pronunció en la Sentencia T-437 de 2012, considerando que son varios principios constitucionales los que fundamentan a la confianza legítima. Al respecto manifestó:

La confianza, entendida como las expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es un principio jurídico que encuentra fundamento en la buena fe, el respeto del acto propioy el principio de seguridad jurídica.(Sentencia T-437, 2012)

De este modo, en nuestro sistema jurídico el principio de confianza legítima también encuentra sustento en la seguridad jurídica, pero además y, en gran medida, en el principio de la buena fe al igual que en otras teorías.Por ello, antes de entrar a analizar cómo ha llenado de contenido y cuál ha sido el alcance jurídico que en Colombia se le ha dado al principio de la confianza legítima por parte de la Corte Constitucional, es menester hacer alusión al principio dela buena fe y a la teoría de los actos propios, en razón, de que en las diversas sentencias que ha proferido dicha corte, siempre se remiten a estos dos aspectos en sus argumentos.

En ese sentido, el principio de la buena fe se define como el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía en que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. A la luz de este derecho se desarrollan dos postulados jurídicos: la confianza legítima y el respeto por el acto propio.

Por su parte,Hinestroza (1997)señala que el principio de la buena fe:

Es un "principio cumbre del derecho", obedece a aquellos principios informadores de las relaciones entre los seres humanos llamados a impregnar el ordenamiento jurídico en su conjunto; presenta proyecciones específicas, en los más variados y específicos ámbitos de las relaciones sancionadas por las normas jurídicas. (p. 13-14)

Larenz (2007) indica que el principio de la buena fe expone cómo cada sujeto implicado en la relación jurídica debe guardar fidelidad a la palabra dada y no defraudar la confianza o abusar de ella, ya que ésta forma la base indispensable de todas las relaciones humanas. Implica un pensamiento honrando a los que intervienen en el tráfico como contratantes o participan en él en virtud de otros vínculos jurídicos. Se trata, por lo tanto, de un módulo necesitado de concreción, dirigido hacia una sola vía: buscar la contestación a la cuestión de cuál es la conducta exigible en determinadas circunstancias.

Una vezse modifica una situación jurídica en concreto y la correspondiente afectación de los derechos a la buena fe, a la seguridad jurídica y al Estado democrático, se deja de lado la coherencia que debe existir en las actuaciones administrativas, es decir, entre la constitución y el acto desplegado por la autoridad. El artículo 83 de la Constitución Política colombiana, ha establecido que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas. Así lo ha dejado claro la Corte Constitucional en la Sentencia T-058 de 2017:

El principio de la buena fe se impone como un límite y como la protección a los derechos consolidados. Su rango constitucional y su amparo en los postulados de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad; presentes en todas las actuaciones administrativas como de los mismos particulares que conviven en sociedad; lo instituye

como un principio constitucional, además es un valor que garantiza a quienes se vean afectados en su patrimonio, acudir a los diferentes mecanismos constitucionales como judiciales, para la protección de esos derechos. (Sentencia T-058, 2017)

Continuando con lo que se viene argumentando, en la Sentencia T-058(2017) se indica que el respeto por el acto propio, por su parte, se comprende como un parámetro de conducta que obliga a actuar de forma coherente. En virtud de este no resulta admisible una manifestación objetivamente contradictoria a actos previos, ni siquiera si la actuación es lícita. De acuerdo con la Sentencia T-295 (1999), esta teoría "tiene origen en el brocardo*venire contrapactumpropriumnellíconceditur"* y su fundamento radica en la confianza despertada en otro sujeto de buena fe, en razón de una primera conducta realizada.

En este sentido, al compilar los requisitos jurisprudenciales que hacen exigible el principio de respeto al acto propio,esta Corporaciónprecisó en la Sentencia T-599 de 2007que:

(i) en primer lugar, es necesario que haya sido proferido un acto en virtud del cual fuese creada una situación concreta que genere un sentimiento de confianza en un sujeto. Tal expectativa ha de consistir en que la persona pueda considerar de manera razonable que es el titular de una posición jurídica definida; (ii) en segundo término, es preciso que la decisión, sobre la cual reposa la confianza legítima, haya sido objeto de modificación de manera súbita y unilateral y, finalmente, (iii) es necesario que exista identidad de los sujetos entre los cuales prosperó la situación concreta y que se modifique el objeto de la aludida situación, el cual es, precisamente, el contenido que ha sido objeto de alteración. (Sentencia T-599, 2007)

Expuesto lo anterior, nos adentraremos en el estudio de la confianza legítima. La Corte Constitucional ha dicho acerca de este principio que es"*un mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privados, cuando la administración ha creado expectativas*

favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones" (Sentencia T-364, 1999). Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración es digna de protección y debe respetarse.

De conformidad con lo anterior, podría afirmarse que el principio en mención en nuestro ordenamiento jurídico solo protege las expectativas legítimas de los administrados frente a una situación que se fue consolidando con el transcurso del tiempo, y que la administración ha tolerado o permitido, ya sea con un acto que emitió o con una omisión. En efecto, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, ha establecido el ámbito de aplicación del principio de confianza legítima. En la citada sentencia señaló:

Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. (Sentencia T-364, 1999)

Por su parte, en Sentencia T-321 de 2007, reitera la Corte Constitucional que los objetos de protección de la confianza legítima son "expectativas ciertas y fundadas", entendiéndose por aquellas a las producidas por situaciones objetivas que permitan al particular creer que la actuación se mantendrá, lo que implica actuaciones previas de la administración que permitan tal afirmación.

Es necesario comprender la noción de expectativa legítima adoptada por la Corte, advirtiendo de manera anticipada que el concepto tiene esencial aplicación frente a reformas legislativas, pero que, tratándose del análisis y control efectuado por la Corte a las actuaciones u omisiones administrativas, la noción de expectativa legítima se extiende a las situaciones fácticas o de hecho; estas, pese a no tener la aptitud para consolidar algún derecho en cabeza del administrado, han sido consideradas objeto de protección por tratarse de situaciones suscitadas o permitidas por la misma administración.

Por lo anterior, este principio en Colombia ha tenido gran aplicación en casos de invasión del espacio público, para proteger los derechos de los vendedores ambulantes, al igual que en otras situaciones similares producidas por omisiones administrativas[4]. Esto implica que, en nuestro país, el principio de confianza legítima protege situaciones creadas al margen de la ley, aplicación que genera fuertes críticos a la Corte Constitucional por algunos doctrinantes.

Es así como, tratándose de expectativas legítimas frente a reformas legislativas, en Sentencia T-832 de 2013, la Corte manifestó que una persona tendrá una expectativa legítima "*cuando logre consolidar una situación fáctica y jurídica concreta en virtud de la satisfacción de alguno de los requisitos relevantes de reconocimiento del derecho subjetivo*" (Sentencia T-832, 2013). De esta manera concibe la Corte a las expectativas legítimas como estadios o posiciones más cercanas a los derechos adquiridos, por haberse satisfecho alguno o algunos de los requisitos necesarios para su obtención, por lo cual, como ha dicho, merecen ser objeto de protección.

En igual sentido, y atendiendo a la posición en que se encuentran dichas expectativas, ha considerado el Consejo de Estado que las actuaciones desplegadas por el Estado -legislador que afecten y ocasionen un daño antijurídico en el particular, generado por reformas o

[4] Véase Sentencia T-364 de 1999 y Sentencia T-442 de 2013.

modificaciones legislativas, generan responsabilidad del estado, y por ende, la obligación del mismo de reparar y adoptar medidas que tiendan a garantizar la protección de dichas expectativas. Así lo afirmó en Sentencia No 27228 del 29 de Julio de 2013:

"*El Estado-legislador puede resultar responsable si se generan daños por la defraudación del principio de confianza legítima cuando se lesionan expectativas legítimas o estados de confianza a causa de una actuación u omisión del legislador*"

situación que se genera cuando se expiden leyes que constituyen cambios impredecibles e intempestivos que alteran la seguridad jurídica de los administrados.

Consideración de gran relevancia frente al alcance otorgado al principio de confianza legítima, toda vez que allí este se erige como un nuevo título generador de responsabilidad estatal, que extiende el ámbito de protección a situaciones que, si bien no se han consolidado como derechos, merecen ser objeto de protecciónjurídica y de una eventual reparación en el evento en que sean afectadas, en atención a que dichas situaciones o expectativas fueron creadas por actuaciones previas del estado.

En igual sentido se pronunció el consejo de estado en el año 2015, mediante sentencia No 2077782, donde realizó importantes precisiones frente a la ampliación de la clausula general de responsabilidad del estado, materializándose no solo por vulneración a derechos adquiridos, sino también a expectativas legítimas. Manifestó allí cuales son las omisiones del estado que pueden configurar responsabilidad por expedición de nuevas leyes. Al respecto manifestó:

"El *Estado debe haber omitido deberes que se imponen cuando se suscitan cambios normativos intempestivos, como los atinentes a: i) fijar un plazo razonable para que los afectados puedan adecuarse y adaptarse a las nuevas situaciones jurídicas; ii) crear*

mecanismos idóneos para que los afectados puedan acoplarse a las nuevas medidas y iii) adoptar mecanismos de compensación" (Sentencia, 2015)

Resulta de gran importancia la consideración otorgada por el Consejo de Estado en el 2015 frente al ámbito de aplicación y alcance del principio de confianza legitima cuando el estado expide nuevas leyes que, incluso siendo constitucionales, pero desconociendo las expectativas legitimas y la confianza suscitada en el particular, puede considerarse responsable por dicha afectación, y por consiguiente obligarse a reparar el daño ocasionado. Puede evidenciarse entonces la importancia que se ha venido otorgando al principio de confianza legítima frente a las distintas actuaciones desplegadas por el estado que impactan las situaciones en que se puede encontrar el particular. Podría pensarse entonces que, en tratándose de la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto, actuación generadora de una situación jurídica y creadora de expectativa y confianza en el particular, y posteriormente revocados por la administración, podría generarse o constituirse responsabilidad estatal por desconocer con dicha revocatoria la situación de confianza previamente constituida, analizando claro está los demás elementos señalados por el Consejo de Estado en la distinta jurisprudencia que analiza la responsabilidad del estado legislador por la expedición de nuevas leyes.

De otro lado, tratándose de las expectativas creadas por actuaciones u omisiones administrativas, la Corte Constitucional ha señalado:

Son situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su posición, entonces el principio se protege. (Sentencia T-204, 2014)

Debe entenderse entonces que, dentro de la función administrativa, las expectativas legítimas objeto de protección son aquellas situaciones generadas a través de alguna actuación u omisión de la administración, en virtud de la cual el sujeto crea de buena fe que dicha situación o expectativa gozará de estabilidad. Por ende, la legitimidad está dada a través de las actuaciones que la misma administración ofrece en su hacer cotidiano como: ejecución de actos, hechos, omisiones administrativas, concesión de permisos, contrataciones, operaciones, etc., que permitan de manera objetiva la realización de esas conductas.

Generar en el particular una "injerencia razonable", en la medida quese funda un estado de confianza; esto conlleva a creer que se está ante una situación jurídica: se promueve y permite la vigencia o permanencia de dicha situación jurídica, se fundamenta necesariamente la confianza legítima, es decir, nace esa expectativa.

Por tanto, el principio de confianza legítima no salvaguarda aquellos comportamientos dolosos o culposos y solo opera frente a comportamientos justificados, razonables y genuinos. Asimismo, este principio no cobija aquellas circunstancias, en las cuales la Administración ha dejado establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo, ni las situaciones en las que el administrado es titular de derechos adquiridos. De manera que solo opera en los casos en que se tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no será modificada intempestivamente.

Sea preciso advertir que, pese a lo expuesto por la Corte Constitucional frente al objeto u ámbito de aplicación del principio de confianza legítima, aquella también lo ha aplicado frente a situaciones jurídicas consolidadas o creadas mediante un acto administrativo de carácter particular y concreto, aunque con un alcance menor a su aplicación frente a omisiones

administrativas. Dichas menciones las ha realizado principalmente refiriéndose a la revocatoria unilateral de los actos administrativos de carácter particular, donde ha mencionado:

Por regla general, la administración no puede revocar unilateralmente sus propios actos, sino que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la llamada acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras, por razones de seguridad jurídica y confianza legítima. (Sentencia C-255, 2012)

Igualmente, en la Sentencia T-075 de 2008se refirió a las modificaciones de actos administrativos:

Tal principio le impide a esa autoridad modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.

En reciente pronunciamiento también consideró:

La confianza legítima se erige en virtud de actuaciones administrativas que generan la convicción de estabilidad de situaciones jurídicas concretas y expectativas favorables por parte de los ciudadanos. Esta situación no puede modificarse intempestivamente. Para cambiarla se requiere surtir el debido procedimiento administrativo y otorgar al afectado un lapso transitorio para que se adecue al nuevo escenario jurídico. (Sentencia T-058, 2017)

Sea oportuno advertir, entonces, que el principio de confianza legítima también tiene aplicabilidad en aquellas actuaciones de la administración que crean situaciones jurídicas consolidadas o concretas, tales como la expedición de actos administrativos de carácter particular y concreto.

7.2. Aplicación en otros países

El tratamiento de la confianza legítima ha sido diverso en distintos ordenamientos jurídicos, entre ellos el colombiano, donde su aplicación ha sido muy distinta a la de los países europeos, en los que se invocó por primera vez. Igualmente, en países como Chile, ha tenido gran aplicación en actuaciones administrativas.

Se esbozará en este capítulo brevemente la noción y aplicación del principio de confianza legítima en el sistema jurídico español y chileno, con la finalidad de evidenciar el trato diverso que Colombia le ha dado a la confianza legítima, al aplicarla en gran medida frente a omisiones administrativas y actuaciones que se encuentran al margen de la ley, pero que la Corte Constitucional ha considerado merecedoras de protección jurídica.

7.2.1. En España.

El ordenamiento jurídico español ha posicionado la confianza legítima como un "criterio de validez de los poderes públicos",según Diaz Rubio (2012). Este criterio fue acogido por el Tribunal Supremo español, argumentando lo siguiente:

La violación del principio de confianza legítima debe ser apreciada por los tribunales de lo contencioso administrativo cuando constaten que el poder público utiliza de forma injustificada y abusiva sus potestades normativas, adoptando medidas desvinculadas de la persecución de fines de interés general, que se revelen inadecuadas para cumplir su objetivo y que sorprendan las expectativas legítimas de los destinatarios de la norma.(STS 3364, 2017)

Como criterio de validez, el principio de la confianza legítima se institucionalizó desde los diferentes escenarios jurídicos: constitucional, legal y jurisprudencial. Este se nutre a partir del contenido del principio de la seguridad jurídica, como su fuente. Que el principio en mención esté elevado a rango constitucional, deviene en que todas las regulaciones normativas deben gozar de certeza y precisión, y que las deben ser previsibles dentro de las relaciones reguladas por el sistema jurídico.

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional español orienta el alcance de la seguridad jurídica en la sentencia EDJ 11678/1992, como la "certeza de la norma o protección de confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos razonablemente imprevisible".

Continuando con lo anterior, al tener una óptica constitucional, la confianza legítima —por desprenderse del principio de la seguridad jurídica— tuvo su primer desarrollo legal mediante la Ley 30 del 26 de noviembre de 1992, ley que posteriormente fue reformada por la Ley 4 de enero del año 1999, por medio, de la cual se regula todo lo concerniente a las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Lo que trajo de nuevo esta ley, fue la confianza legítima de los ciudadanos con relación a las gestiones o trámites que adelante la administración cuando aquellos se encuentren inmersos en dichas actuaciones, toda vezque las administraciones públicas están llamadas a realizar una gestión objetiva frente a los intereses generales.

Lo anterior se estableció dentro del tercer capítulo del título preliminar de la mencionada ley, de modo que en su ejercicio las administraciones deben tener una correlación entre los principios de "eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la constitución, la ley y al derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los

principios de la buena fe y de confianza legítima”(Jefatura del estado, 1992). Posteriormente, el artículo que comprendía la confianza legítima en la citada ley, fue derogado por la Ley 39 de 2015.

A partir de allí, el principio de la confianza legítima se ha erigido y ha tenido aplicación directa especialmente por los pronunciamientos jurisprudenciales emitidos por los altostribunales yla doctrina española (siguiendo los lineamientos establecidos por el Tribunal de Justicia de laComunidad Europea), los cuales han provisto de contenido, alcance y directrices que vienen a darle un sentido jurídico-constitucional, cuya finalidad es proteger la objetividad de las actuaciones públicas, en relacióncon la coherencia que debe existir entre un acto realizado por el ente público y la posterior confianza que deposita el administrado en ese actuar.

El principio de confianza legítima,según el criterio de León Cavero (2011), se ha aplicado de cuatro formas dentro del derecho español:

a. Como un límite al poder público cuando de manera injustificada abusa de sus potestades normativas que van en contra del interés general.

b. Modificaciones legislativas que dejan sin efecto los actos contenidos en actos administrativos.

c. Como un control de legalidad efectuado sobre actos administrativos favorables de carácter particular y concreto.

d. Frente a los efectos retroactivos de normas (inicialmente en materia tributaria), en relación con los efectos adversos que puede traer al particular.

Esta es la razón por la cual el principio de la confianza legítima es considerado como un criterio de validez de los poderes públicos, porque no solo se encuentra vinculado a la gestión pública, sino que su aplicación tiene una cobertura mucho más amplia, puesla confianza también

se deriva de los cambios normativos que hace la asamblea y de los tribunales quienes ejercen la tutela judicial.

De este modo se deja claroque,en la jurisprudencia española, teniendo en cuenta las directrices del Tribunal Supremo de la Comunidad Europea, el principio de la confianza legítima esencialmente deriva su aplicación en el sector público frente las actuaciones que desarrolle la administración en su relación con los administrados, atendiendo a lo dispuesto por el Tribunal Superior de Justicia de las comunidades europeas.

En ese sentido, en lo que tiene que ver directamente con la finalidad de la aplicación del principio frente a la administración pública de España, estableció el Tribunal a través de lasentencia del 24 de marzo de 2003, “la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y el deber de coherencia de dicho comportamiento”(TC EDJ 1515, 2003),y en sentencia del 3 de marzo de 2016, puntualizó que“tan solo es susceptible de protección aquella confianza sobre aspectos concretos, que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes”(TC 1178, 2016).

Ahora bien, con respecto a la aplicación del principio de la confianza legítima, en los cambios legislativos que invalidan o dejan sin efecto actos contenidos en actos administrativos, ha manifestado el Tribunal ensentenciaEDJ 2000/15878, que

Los principios de buena fe y de confianza legítima son también aplicables, cuando la situación de confianza ha sido generada por la Administración, frente a las innovaciones legislativas que sacrifican el expresado principio en aras de los intereses generales de la comunidad”.(EDJ 15878, 2000)

Adicional a ello, resaltó los efectos de la aplicación de la confianza legítima:

La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.(EDJ 15878, 2000)

A su vez, este principio ha operado como una especie de control de legalidad sobre los actos administrativos favorables de carácter particular y concreto, es decir, en aquellos donde se han creado situaciones jurídicas consolidadas. En este aspecto, el derecho español prescribe dentro de su normativa el agotamiento previo de un procedimiento por medio del cual se impone un límite a "la facultad de dejar sin efecto dichos actos". Al tener relación con el objeto de esta monografía, se hará una breve explicación.

El artículode la Ley 130 de 1992(Jefatura del estado, 1992) mencionada anteriormente, consagra el denominado "recurso o acción de lesividad", trámite de naturaleza administrativa, procedente o aplicable atendiendo a unas causales consagradas legalmente, donde se manifiesta la ilegalidad del acto administrativo y, posteriormente, se somete a análisis jurisdiccional para determinar si efectivamente el acto merece ser excluido del sistema jurídico. Ello significa, como lo ha señalado Bermúdez Soto (2005), que:

En el Derecho Administrativo español, el poder invalidatorio sobre actos favorables creadores de derechos no pertenece a la administración pública que dicta el acto, sino que solo le corresponde la declaración previa de lesividad,quedando encargado el juez contencioso-administrativo de anular el acto favorable ilegítimo. (p. 5)

De esto, puede colegirse que, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la confianza que ha suscitado el particular, como consecuencia de la expedición de un acto por parte de la administración, solo puede dejarse sin efectos jurídicos dicho acto mediante la intervención judicial, en circunstancias precisas y limitadas, debiendo determinar el juez en cada caso concreto, según lo ha establecido el Tribunal Supremo, si debe prevalecer el interés público o si debe mantenerse la situación creada en el particular.

En estos casos, la protección a la confianza legítima se materializa a través del procedimiento comprendido en la ley para anular el acto administrativo, toda vez que a la administración se le impide decidir sobre la legalidad del mismoy, por ende, solo estará legitimado para ello el juez contencioso administrativo, lo que, de cara al citado principio, en un Estado Social de Derecho, resulta muy garantista y razonable en nuestro entender.

En sentencia del 4 de junio de 2001, se pronunció el Tribunal Constitucional español señalando que:

*El principio de confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro Ordenamiento de seguridad jurídica y buena fe en la relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del TJCE y la jurisprudencia de esta sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones***.**(EDJ 121178, 2001)

Continuado con lo anterior, en la aplicación del principio de la confianza legítima, el Tribunal español, en la sentencia TC EDJ 1987/126, acogió los lineamientos que integran el principio para realizar un análisis de constitucionalidad a una norma de contenido tributario.Para esto, citando a la jurisprudencia del derecho alemán, precisó su alcance pronunciándose así:

En cuanto al principio de seguridad jurídica también aducido, ha venido ciertamente configurándose, a partir de la S 26/1961 de 19 diciembre del Tribunal Constitucional Federal alemán, una línea argumental que, partiendo de la idea del Estado de Derecho y de los principios que lo informan, considera que las normas tributarias retroactivas pueden estimarse constitucionalmente ilegítimas cuando atentan a tal principio y a la confianza de los ciudadanos. Ahora bien, el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad entrañaría consecuencias contrarias a la concepción que fluye del art. 9.2 CE.(EDJ 126, 1987)

7.2.2. En Chile.

El principio de confianza legítima en Chile se ha comprendido por diversos doctrinantes, como un límite a las actuaciones administrativascon respecto a la aplicación de sus potestades otorgadas legalmente, entre ellas y de gran relevancia y discusión en este país, la invalidación de actos administrativos de carácter particular y concreto. Dicha potestad fue incorporada mediante la Ley 19880 de mayo de 2003, "*que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado*".

Del mismo modo, el principio de confianza legítima ha tenido aplicación dentro de la incorporación de cláusulas en contratos estatales y su negativa de renovación. Esteprincipio se ha incorporado y aplicado por vía jurisprudencial, especialmente en el ámbito del derecho

administrativo, a través de dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República de Chilequien, en ese paístiene como una de sus funciones resolver los conflictos suscitados entre particulares y administración, así como también interpretar las normas jurídicas de naturaleza administrativa, teniendo de ese modo facultades jurisdiccionales.

Ha sido especialmente la Contraloría,entonces, quien ha aplicado y desarrollado el principio de confianza legítima, aplicación escuetade acuerdo con Guerra (2015),quien señala:

No ha sido objeto de un desarrollo coherente y ordenado por parte de la CGR, respondiendo su aplicación a pronunciamientos recaídos en situaciones concretas, y donde aparece como referencia a otros principios tradicionales, como son la protección de la buena fe, de la seguridad jurídica, de presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad del acto administrativo, la propiedad, o, derechamente, el estado de derecho". (p. 55)

Dicho ente de control ha sustentado la confianza legítima en los principios de Estado de Derecho y seguridad jurídica, al igual que en el derecho español. Frente al particular, ha señalado en algunos de sus pronunciamientos, entre ellos en el Dictamen N.º24.337, de 2002, citado por Lara y Guerrero, que:

A su vez, la jurisprudencia administrativa emanada de esta Entidad de Control ha manifestado reiteradamente que debe tenerse presente que la invalidación tiene como límite aquellas situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza de los particulares en la Administración, puesto que la seguridad jurídica de tal relación amerita su amparo". (2011)

También se pronunció de manera reciente, en Dictamen 22766 del 24 de marzo de 2016, estableciendo que el principio de confianza legítima"*se traduce en la expectativa y creencia de que no se cambiará una práctica reiterada por parte de la Administración, dado que se genera*

la convicción de que se seguirá actuando de manera similar" (Procuraduría General de la República de Chile, 2016).

Refiriéndose a la potestad invalidatoria de los actos administrativos, ha advertidoque "*la invalidación de los actos irregulares tiene como límite las situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza de los particulares en la actuación legítima de los órganos de la Administración*" (2016).

Debe tenerse en cuenta que en Chile se ha orientado el principio de confianza legítima a proteger, tanto las expectativas legítimas como los derechos adquiridos. Así lo reconoció la Procuraduría en Dictamen 028157N16 del 2016, cuando señaló que "*se ha estimado útil recalcar que la observancia del trámite precedente no puede afectar los derechos adquiridos por terceros de buena fe, en virtud de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima en el actuar de la Administración*" (2016). Por esta razón, el citado principio también tiene aplicación, al igual que en España, frente a actos administrativos particulares.

Puede evidenciarse, entonces, que la incorporación, desarrollo y aplicación de la confianza legítima en los sistemas jurídicos español y chileno, se ha materializado a través de la jurisprudencia y de los dictámenes de un ente de control con potestades jurisdiccionales.

Se ha utilizado principalmente en España frente al efecto retroactivo de normas jurídicas y declaraciones de inconstitucionalidad de leyes que ya habían operado en favor de particulares, creando situaciones jurídicas; y en Chile, principalmente frente a la potestad invalidatoria de la administración de actos administrativos particulares. Por lo cual, en ambos sistemas jurídicos no solo se han protegido expectativas legítimasa través del principio, sino también situaciones jurídicas consolidadas, atendiendo a la estrecha relación que en dichos precedentes jurisprudenciales se establece entre la confianza legítima y el principio de seguridad jurídica.

Capítulo III

8. La confianza legítima como límite a la potestad revocatoria de la administración, desde el Estado Social de Derecho

8.1. Estado Social De Derecho

A partir de 1991, con la adopción de una nueva constitución política, se incorporó en ella también un modelo de Estado novedoso para nuestro contexto, el Estado Social de Derecho. El artículo primero de esta carta político-jurídica señala expresamente:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

Implementar un modelo de Estado Social de Derecho significó transformar prácticas dentro de la dinámica del Estado, del derecho y su interpretación. Así lo reconoció la Corte Constitucional de manera muy temprana en 1992, en una sentencia hito y de obligatoria consulta para los juristas, dada la relevancia de sus consideraciones respecto del nuevo modelo de estado adoptado en nuestro país. Mediante sentencia T-406/1992, la Corte expresó:

El término "social", ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de Derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado. Una larga historia de transformaciones

institucionales en las principales democracias constitucionales del mundo, está presente para dar testimonio de la trascendencia de este concepto. (Sentencia T-406, 1992)

Por considerarlas de especial relevancia para el problema objeto de estudio en esta monografía,expondremos brevemente dos de las características e implicaciones de adoptar un modelo de Estado Social de Derecho, referentes a la importancia que adquiere el ser humano dentro del mismoy a la división de funciones estatales como fórmula garante y protectora de ese ser humano que limita el poder estatal y pretende reprimir abusos y arbitrariedades frente al particular.

8.1.1.Dignidad humana

Es característica esencial del nuevo modelo incorporado el alcance e importancia otorgada al ser humano, considerando su dignidad y protección como eje central y objeto de cada una de las actuaciones estatales. Frente al particular, la Corte Constitucional en Sentencia T-571/1992, expresó*:*

La Carta Fundamental de 1991 consagra una nueva orientación filosófica que ubica al hombre en un lugar privilegiado y se convierte en el instrumento más eficaz al servicio de la dignificación del ser humano, lo cual se deduce de la lectura del Preámbulo y de los artículos 1 al 95. Con fundamento en ello, el respeto a la dignidad humana debe inspirar todas las actuaciones del Estado en sus diversas manifestaciones.[…]

La persona humana en su manifestación individual y colectiva es contemplada en la Constitución como fuente suprema y última de toda autoridad y titular de derechos inalienables para cuya protección se crea el Estado y éste les otorga competencias a sus agentes. (Sentencia T-571, 1992)

En igual sentido se pronunció en 1993, señalando que “la finalidad del estado social de derecho, tiene como base para su interpretación finalística al ser humano, visto de manera concreta, esto es, con contenido, encontrándose con individuos materiales y no como entes abstractos”. (Sentencia T-124, 1993)

Por ello, cada una de las actuaciones del Estado, no deben tener otra finalidad distinta a la de proteger y procurar el bienestar del particular y de la sociedad. El cumplimiento de sus funciones debe estar limitado por los derechos de los individuos, por lo cual, no puede actuar abusando de sus prerrogativas y posiciones de superioridad.

Debe tenerse presente que los perpetuos abusos a la población por parte de sus gobernantes, han traído como consecuencia la producción de grandes revoluciones que buscaron reivindicar la posición del ser humano en la sociedad, y que reclamaban un mínimo de garantías que les permitiera vivir de manera digna, sin tener que soportar atropellos por quienes ostentaban en su momento el poder. Por eso, cualquier manifestación o desconocimiento al respeto y dignidad que atente contra el ser humano, implica un retroceso en la evolución y el desarrollo de la civilización actual y un desconocimiento del modelo de Estado contemporáneo, permeado por las constituciones modernas, cuya finalidad esencial es proteger la dignidad del ser humano.

8.1.2. División de poderes.

La división de funciones públicas se ha estructurado sobre la base de limitar el poder estatal. De este modo, se establece un sistema con tres poderescomprendido en la constitución “de cuya independencia resulta la eficacia del sistema de frenos y contrapesos que asegura a todos los

habitantes del país un régimen de leyes y de derechos y no uno de caudillos y caprichos"(Guibourg)

Así, aun en nuestra época, teniendo presente que la Constitución ha permeado todo el sistema jurídico y que impone dinámicas de aplicación y de interpretación del derecho que se extienden más allá de la ley, no puede desconocerse que la clásica teoría de la división de poderes sigue teniendo auge y practicidad en la actualidad, habida cuenta que tal y como señala el jurista y maestro mexicano Aldrete Vargas,"*la separación de poderes viene a dar una connotación de seguridad jurídica a un Estado de derecho…"* (p. 8).

Por tanto, aunque no con pocas críticas y cuestionamientos, se mantiene vigente la teoría de Montesquieu, quien planteó la división de poderes como un método adecuado de control y equilibrio del poder del estado, cuya última finalidad era garantizar la libertad y seguridad del ser humano. Según expone el citado autor Aldrete Vargas[5], esta teoría implica nosolo la división de competencias entre órganos del estado, sino que, además, debe asegurarse de que ninguna de las tres ramas o "poderes" denominados así en su época, pueda adquirir superioridad con respecto a las otras, y que, dentro de las mismas, haya igualdad e independencia de unas frente a las otras. (p. 5)

La división de poderes se erige en un principio comprendido en un sistema de gobierno democrático, donde la voluntad popular solo puede materializarse a través de la correcta aplicación y distribución del poder.

Dentro de cada una de esas funciones o ramas en que se divide el poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), resaltaremos la importancia de la función que desempeñan los jueces, pues son ellos en un Estado Social de Derecho, quienes revisten las características de independencia e

[5] Juez de Distrito Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Zacatecas, con Residencia en Zacatecas, México.

imparcialidad que permiten dirimir controversias aplicando razonable y adecuadamente la Constitución y la ley.

Tal y como señala RicardoGuibourg,(Guibourg) "*la figura del juez ha sido ideada para reemplazar la guerra privada, en la que cada uno es parte, juez y verdugo*" (p. 10).

Es al juez a quien corresponde, en términos prácticos, determinar a quién le asiste razón frente a las discusiones suscitas sobre un derecho. Decide con fuerza de verdad legal cada una de las controversias.

Por ello, a pesar de que la clásica teoría de la división de poderes que tiene el carácter de principio general en un estado de derecho haya sufrido de transformaciones sustanciales, como afirma la mayoría de doctrinantes, dada la complejidad de la sociedad actual y sus necesidades, la función jurisdiccional sí conserva su independencia frente a las demás ramas del poder público. Por ende, se constituye en la principal estrategia de control y limitación del poder, habida cuenta que no se inclina a favor del estado, ni del particular.

No debemos olvidar aún en nuestra época, el apotegma inscrito en la revolución francesa y adoptado en aquel tiempo de que, según lo expone Javier García Roca (2000)"sin el juego de las diversas reglas de la división de poderes no existe ni Estado de Derecho ni democracia" (pág. 2).

8.2. Análisis de las excepciones legales apartir de sus sentencias de constitucionalidad y el principio de confianza legítima

Llegados a este punto, se procederá a analizar si dentro de un Estado Social de Derecho, el principio de confianza legítima podría limitar la potestad revocatoria de la administración en los

casos excepcionales en que puede hacerlo de manera unilateral, es decir, sin autorización del particular.

En Colombia, actualmente se encuentran varias excepciones establecidas por el legislador que le permiten a la administración revocar unilateralmente actos administrativos de contenido particular y concreto.

Se analizaránlos casosestablecidos en las leyes 160 de 1994 (ley de reforma agraria), 590 de 1999 y 797 del 2003 (ley que modifica el régimen pensional consagrado en la Ley 100 de 1993), por tratarse de leyes que tienen estrecha relación con el modelo de Estado Social de Derecho, incorporado a partir de 1991, y que reivindica la importancia de derechos sociales como el acceso a la propiedad y la seguridad social, entre otros, y que fueron objeto de estudio y control por la Corte Constitucional, mediante sentencias C-255/2012, C-671/2012 Y C-835/2003, respectivamente.

La potestad revocatoria fue declaradaconstitucional en los tres casos, pero limitando su interpretación y aplicación a circunstancias en las que sea evidente la ilegalidad del acto administrativo que se expidió, de cara a proteger con ello la confianza legítima del particular.

Se analizarán los argumentos de constitucionalidad expuestos por la Corte dentro de cada una de las sentencias mencionadas, advirtiendo que dichasconsideraciones —en nuestro sentir— se tornan muy cuestionables frente al Estado de Derecho y sus principios de división de funciones y prevalencia de la dignidad humana, y frente a la confianza legítima que radica en cabeza del particular.

8.2.1. Sentencia C-255 de 2012.

Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional declaró constitucional la revocatoria directa de actos administrativos en cualquier tiempo sobre la adjudicación de bienes baldíos, cuando la misma se haya realizado con violación o desconocimiento de las normas que regulan dicha adjudicación.El argumento central de la Corte se orienta a justificar la intervención unilateral de la administración cuando se trate de un acto manifiestamente ilegal o que desconozca requisitos sustantivos de la adjudicación de baldíos.

En cuanto a la intervención, cuando se trate de un acto manifiestamente ilegal, debe advertirse que, dada la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo expedido, no debe ser la administración la que determine que el acto es ilegal, toda vez que ella hace parte de la controversia. Por tanto, debe corresponder, en cualquier caso, a un tercero independiente e imparcial, determinar si efectivamente el acto adolece de vicios de legalidad, justificado esto dentro del marco de un Estado Social de Derecho.

Ahora bien, resulta más grave que la Corte Constitucional haya permitido revocar unilateralmente cuando el acto fue expedido con violación o desconocimiento de requisitos sustanciales, toda vez que, si la administración al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos para expedir el acto, no se percata del incumplimiento u omisión de alguno de ellos, es un error atribuible a la misma; el particular no tiene por qué soportar este error posteriormente, cuando se le pretenda revocar de manera unilateral la situación reconocida o creada.

El particular confía en que su actuación se mantendrá en el tiempoal haber sido reconocida por la misma administración. La confianza que allí se genera por la expedición del acto y por el reconocimiento de una situación jurídica consolidada, merece ser objeto de protección por parte

de la administración; de tal suerte que, si esta considera que no debió reconocerse dicha situación, deberá igualmente acudir ante la jurisdicción contenciosa y demandar dicho acto.

Por otro lado, la Corte Constitucional advierte en esta sentencia que no puede procederse a la revocatoria del acto, por defectos de naturaleza formal o simples inconsistencias, acudiendo como argumento para proscribir dicha potestad en estos eventos, a "razones de seguridad jurídica y protección de derechos adquiridos, o situaciones jurídicas consolidadas, al igual que la presunción de legalidad de las decisiones administrativas…" (Sentencia C-255, 2012).

Todo esto no resulta coherente con la consideración expuesta antes, que permite revocar por desconocimiento de requisitos sustantivos, toda vez que,no se comprende por qué, en el entendido de la Corte Constitucional, opera la protección a la seguridad jurídica y a la situación jurídica del particular, cuando se trata de defectos formales, y porque no, cuando se trata de defectos sustantivos. Es una distinción que carece de lógica, ya que en ambos casos puede existir una irregularidad u omisión por parte de la administración, no necesariamente del particular.

Por ende, al ser ella quien profirió el acto con desconocimiento de tales requisitos, sean éstos formales o sustanciales, en ambos eventos debe protegerse la confianza legítima del particular y la protección a su situación jurídica consolidada.

Debe tenerse en cuenta, además, que los destinatarios de la política estatal de adjudicación de baldíos son campesinos que carecen de propiedad para trabajar y que, a través de la adjudicación de tierras, encuentran un sustento económico que permite hacer efectivo el principio constitucional de igualdad material. Por eso, la protección a la confianza legítima del particular en que ese reconocimiento o adjudicación no será posteriormente invalidada por la

administración, cobra especial relevancia, pues esta recae sobre un sujeto de especial protección constitucional.

8.2.2. Sentencia C-835 de 2003.

La Corte Constitucional declara exequible el artículo 19 de la Ley 797 del 2003, que le permite a la administración revocar, aun sin consentimiento del particular, un acto administrativo mediante el cual se haya reconocido una pensión. En este evento, al igual que en el caso anterior, la Corte Constitucional justifica tal actuación de la administración en aquellos eventos en que el acto se haya expedido desconociendo requisitos legales, pero precisando en este caso que tal ilegalidad debe revestir las características de delito.

La actuación del particular debe configurar una de las conductas tipificadas en el Código Penal. Ahora bien, precisa la Corte Constitucional que solo basta con la tipificación de la misma, es decir, no es necesario que la administración acredite la existencia de los demás elementos para atribuir responsabilidad penal a un sujeto. Estos son la antijuridicidad de la conducta y el elemento subjetivo del delito, que corresponde a la culpabilidad.

Significa lo anterior que, en un Estado Social de Derecho como el nuestro, donde el estado desarrolla cada una de sus finalidades teniendo como eje central el bienestar del ser humano, se puede revocar una prestación de seguridad social, que está íntimamente relacionada con la satisfacción del principio y derecho constitucional de la dignidad humana, acreditando únicamente la tipificación una conducta.

Podría pensarse que esto incorpora una especie de responsabilidad objetiva con graves consecuencias para el particular; en estos eventos se estaría ignorando la buena fe del particular,

pues se le estaría desconociendo un derecho prestacional de naturaleza vital, sin tener en cuenta si es culpable o no de la ilicitud de la conducta que alega la administración, puesto que pueden ser diversas las causas que hayan dado lugar a la ilicitud de la conducta; incluso el particular puede no tener el conocimiento de la misma o en otros eventos puede no ser el responsable de la ilicitud.

Si bien la Corte Constitucional señala en esta sentencia que la carga de la prueba recae sobre la administración y que, como tal, es ella quien debe aportar los medios de prueba para poder revocar el acto, dicha carga probatoria se refiere a acreditar la irregularidad del acto, no la responsabilidad del particular en esa manifiesta irregularidad.Esa situación, efectivamente materializa una vulneración de la buena fe y un desconocimiento de la situación jurídica radicada en cabeza del particular.

En este caso específico, y dada la relevancia y relación que se genera entre el reconocimiento de un derecho pensional y la dignidad humana, aunque la Corte Constitucional señale que larevocatoria se surtirá de conformidad con el procedimiento administrativo y se garantizará el derecho de defensa al particular, sea preciso reiterar que dentro de los procedimientos administrativos donde la administración se encuentra inmersa en la controversia, resulta muy cuestionable que se pueda garantizar al particular la imparcialidad en la decisión que se adopte donde la administración pueda fungir como juez y parte.

8.2.3. Sentencia C-672 de 2001.

Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible la facultad de la administración para solicitar y proceder a la revocatoria de manera unilateral, de aquellos actos

de nombramientos, posesiones y terminación de contratos que se hayan expedido o suscrito desconociendo los requisitos legales para ello. Esta facultad está comprendida en el artículo 5 de la Ley 190 de 1995.

Los argumentos centrales expuestos por la Corte para permitir la intervención unilateral de la administración en este caso, se basan en los motivos por los cuales se nombra a un servidor público o se celebra un contrato; motivos orientados a la prevalencia y satisfacción del interés público y a la protección de la moralidad en la función administrativa.

Al igual que en las situaciones analizadas anteriormente, frente a la adjudicación de baldíos y en materia de seguridad social, la revocatoria directa sin consentimiento del particular se encuentra justificada en actos manifiestamente ilegales, donde es enfática la Corte en señalar que los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas de manera ilegal, no merecen ser objeto de protección por el ordenamiento jurídico.

Resulta igualmente importante mencionar que, en este caso, la Corte Constitucional sí hace una distinción entre el particular que actúa de buena fe y el que actúa de modo contrario, precisando que aquel cuyo nombramiento se revoca o cuyo contrato se termina, se encuentra protegido por las disposiciones normativas comprendidas en el Código Contencioso Administrativo y el estatuto de contratación pública. Lo anterior, *"sin que el deber que tiene la administración de luchar contra la corrupción administrativa y de propender por la moralización de la administración con aplicación de la disposición atacada, contravenga en nada esta circunstancia*" (Sentencia C-671, 2001).

Los reparos que se tienen frente a las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en esta sentencia, no difieren mucho de los anteriormente descritos en las sentencias anteriores: los argumentos son similares para declarar constitucional la norma objeto de control

constitucional en esta sentencia. Sin embargo, resulta reprochable en este caso que la Corte señale que la revocatoria directa proceda, pese al particular haber actuado de buena fe ante la administración; de hecho, le impone la carga de que sea él quien acuda a la jurisdicción e invoque las disposiciones normativas pertinentes para garantizar sus derechos.

Si no es de recibo que la administración, amparada en la prevalencia del interés general, proceda a la revocatoria de actos administrativos aunque éstos se hayan expedido con desconocimiento de requisitos legales (con fundamento en el respeto a la seguridad jurídica del particular y al principio de división de poderes en un Estado Social de Derecho), menos lo es que se permita la revocatoria de actos, cuando el particular ha actuado de buena fe ante la administración, máxime cuando, ha sido la misma Corte Constitucional quien ha establecido en varios de sus pronunciamientos que el principio de buena fe se impone como un límite y como la protección a los derechos consolidados.

Se reitera: si se expidió un acto desconociendo los requisitos legales para ello, debe la administración acudir ante la jurisdicción para que sea un tercero imparcial e independiente quien determine la legalidad o no del acto.

Se realizará un breve recuento de las consideraciones que comparten estas sentencias y que condujeron a la Corte Constitucional a declarar exequibles los artículos que comprendían la potestad revocatoria de la administración sin consentimiento del particular, prescrita en las leyes 160 de 1994,190 de 1995 y 797 de 2003. Se finalizará con el análisis general de dichas consideraciones, de cara a los postulados de seguridad jurídica, confianza legítima y Estado Social de Derecho.

Como se expuso anteriormente,la Corte Constitucionalestableció en los tres casos como argumento central que operaba la revocatoria unilateral siempre y cuando se hubiese expedido el

acto administrativo con base en actuaciones de “evidente o manifiesta ilegalidad”. Ilegalidad que, en todo caso, debía acreditarse por la administración garantizando siempre al particular un debido proceso.

Se parte desde la situación jurídica consolidada en cabeza del particular, otorgada o reconocida mediante la expedición de un acto administrativo que goza de una presunción de legalidad y que crea en él la confianza en que dicha situación va a gozar de estabilidad y se mantendrá en el tiempo y, por ende, no será objeto de modificaciones abruptas por parte de la administración. El particular sustenta su confianza dentro del marco de un Estado Social de Derecho; por ello, confía en que las actuaciones de las autoridades atenderán al lineamiento legal y constitucional que limita sus facultades dentro de la órbita del respeto a la dignidad del ser humano y su proyección futura de vida.

Ahora bien, cuando el particular actúa frente a la administración de manera dolosa o culposa, esa confianza sustentada en la expedición del acto administrativo, como se expuso en el segundo capítulo, no puede calificarse como legítima; solo lo será aquella sustentada en actuaciones u omisiones de la administración, en virtud de la cual el sujeto crea de buena fe que dicha situación o expectativa gozará de estabilidad. Así, si el particular ha actuado de mala fe, no podría esperar que su situación se mantenga.En ese evento, como consecuencia de ello, los efectos jurídicos del acto administrativo no tendrán validez.

Según la Corte, entonces, en el evento contrario se podría afirmar que aquella confianza soportada en una actuación diligente del particular o de buena fe exenta de culpa, sí limitaría la potestad revocatoria de la administración, lo que consideramos lógico y coherente.

Sin embargo, lo que no resulta admisible es que sea la administración la encargada de establecer si la confianza del particular es o no legítima, ya que al ser la administración parte

dentro de la controversia al lado del particular, corresponde determinar y juzgar la conducta del particular a un tercero imparcial e independiente, que en un Estado Social de Derecho es el juez.

Al ser la administraciónla que se encuentra en conflicto con el particular, se hace necesaria la intervención o el control judicial en aras de garantizar los derechos de éste e impedir el abuso por parte de la autoridad. La intervención judicial en estos eventos garantiza la protección y la seguridad jurídica que recae sobre el administrado, pues sus derechos no serán desconocidos hasta que haya una decisión de fondo, adoptada dentro de un debido proceso que garantice el derecho de defensa, la contradicción, la imparcialidad y la independencia.

Por su parte, la protección al interés público no se desconoce ni se sacrifica en el proceso judicial, toda vez que corresponde al juez en el caso concreto acudir a métodos interpretativos como la ponderación, que le permitan establecer qué debe prevalecer en la controversia objeto de su conocimiento.

En Colombia, el medio de control procedente en aquellos eventos donde el interés particular y el interés general son contrapuestos, es el de simple nulidad o acción de lesividad, prescrito en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El objeto de este medio de control es dejar sin efectos un acto administrativo por desconocimientos formales durante su expedición o por vicios de legalidad del acto.

Ahora bien, si se pretende dejar sin efectos un acto administrativo de carácter particular y concreto, el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho, comprendido en el artículo 138 de la citada ley, que procede por las mismas causales que deben observarse para interponer la simple nulidad.

En ese caso, la administración cuenta con un mecanismo judicial que le permite demandar sus propios actos cuando considere que los ellos afectan el interés general y desconocen disposiciones constitucionales o legales; esto le permite respetar las garantías y derechos particulares y, a su vez, propender por la prevalencia y satisfacción del interés general.

Se considera entonces que, es obligación del Estado, al crear una situación jurídica particular, garantizar la estabilidad jurídica de la misma y, por ende, debe mantenerse la presunción de buena fe en cabeza del particular, considerando que su confianza es legítima, hasta que solo pueda determinarse lo contrario a través de la vía jurisdiccional. Es decir, resulta cuestionable que, como señala la Corte Constitucional en Sentencia C-671 de 2002, "la presunción de la buena fe y la confianza legítima operen a favor de la administración" ya que podría pensarse que al ésta ser parte de la controversia, dicha inversión de la presunción no respondería a criterios de plena imparcialidad.

La protección a la confianza legítima se reflejaría de ese modo a través de la intervención de aquel tercero imparcial e independiente (como el juez), que garantice objetividad en la decisión, tal y como ocurre en España. Allí, por medio del procedimiento del recurso de lesividad, solo se faculta a la administración para emitir un concepto que considere lesivo al acto administrativo; pero dicha decisión corresponde en últimas solo al juez contencioso administrativo y, de igual manera, a través de los medios de control de nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho en nuestro país.

En igual sentido, resulta importante precisar que el respeto a la confianza legítima del particular se vería reflejado en la imposición al estado y el deber de reparar a los administrados en aquellos eventos en que, como causa de su actividad revocatoria, ocasione daños y agravios que puedan afectar o impactar su ámbito patrimonial y extrapatrimonial. Dicha afirmación

puede justificarse atendiendo a las consideraciones y alcance otorgado por el Consejo de Estado al principio de confianza legítima en el marco de la responsabilidad estatal. Podría pensarse entonces que, si el Consejo de Estado viene afirmando en reiterada jurisprudencia que

"*El Estado-legislador puede resultar responsable si se generan daños por la defraudación del principio de confianza legítima cuando se lesionan expectativas legítimas o estados de confianza a causa de una actuación u omisión del legislador, situación que puede ocurrir cuando se expiden leyes que aun estando exentas de vicios y conformes a la Constitución contienen cambios impredecibles e intempestivos que alteran la seguridad jurídica y que, sin haber previsto medidas transitorias o compensatorias, producen un daño antijurídico a los asociados que confiaron en la consolidación de los derechos en vía de serlo y en la conservación de las situaciones preexistentes.(…*)" (Sentencia, 2015).

La administración al expedir un acto administrativo y revocarlo posteriormente, puede considerarse igualmente responsable si como consecuencia de dicha revocatoria desconoce la confianza suscitada en el particular por la expedición previa del acto objeto de la revocatoria, y adicional a ello, sidicha revocatoria produce daños al particular, por actuaciones desplegadas o sustentadas en el estado de confianza generada por el estado. En dicho evento, la protección al principio de confianza legítima no se reflejaría en la adopción de medidas transitorias que le permitan al particular adaptarse a la nueva situación, como en aquellos eventos de expedición de nuevas normas. Dicha protección se generaría atraves de la reparación, es decir, de la imposición u obligación del estado de reparar los daños patrimoniales e incluso extrapatrimoniales al particular.

Análisis que se torna interesante desde el ámbito de la responsabilidad estatal, pero sobre el cual no profundizaremos en la presente monografía de investigación.

Ahora bien, retomando algunas consideraciones expuestas anteriormente por la Corte Constitucional, ésta también facultó a la administración para que revocara de manera unilateral en cualquier tiempo, cuando no se cumplieran con requisitos sustantivos para obtener el derecho, sin hacer distinción en quién recae el yerro al momento de expedir dicho acto. Esa facultad se otorgó en casos de adjudicación de bienes baldíos y nombramiento de servidores públicos o celebración de contratos, lo que a nuestro parecer, también desconoce a todas luces la confianza legítima del particular.

Se recuerda que el particular confía en que su actuación, al haber sido reconocida por la misma administración, se mantendrá en el tiempo. Así lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia:

Tal principio le impide a esa autoridad modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor. (Sentencia T-058, 2008)

Por eso, permitirle a la administración revocar un acto cuando ha sido ella quien ha incumplido con el deber de verificar el cumplimiento efectivo de los requisitos —así sean sustantivos— dentro de un Estado Social de Derecho donde prevalece la dignidad del ser humano y no debe abusarse del poder, es arbitrario, peligroso y merece ser objeto de reproche.

ahora bien, si se parte desde el argumento según el cual se permite a la administración revocar sin autorización del particular atendiendo a razones constitucionales, para preservar y proteger el interés público, no se comprende la discriminación establecida por el legislador en los casos que aquí se han analizado y ratificado por la Corte Constitucional. Dicha distinción,

atiende solo a razones prácticas que aluden a políticas de estabilidad financiera y a necesidades de actuar con celeridad en los procedimientos.

Ahora, dentro de un Estado Social de Derecho no puede sacrificarse la garantía de imparcialidad e independencia de las funciones públicas en aras de procurar la celeridad en los procedimientos. De igual manera, no deben desconocerse los derechos, la seguridad jurídica y la confianza legítima que recae en cabeza del particular. En un Estado Social de Derecho como el colombiano, resulta esencial la protección, tanto de la seguridad jurídica como del interés público; así lo ha expuesto la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia.

El hecho de que la administración pública deba acudir a la jurisdicción a demandar su propio acto, no implica un desconocimiento del interés público, pues si le asiste razón para considerar que el acto expedido debe quedar sin efectos por esos motivos, podrá sustentar y forjar el mismo convencimiento en el juez. De esta manera, también se evidenciará respeto y observancia de la situación jurídica consolidada en cabeza de un particular.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se estableció expresamente en el último inciso del artículo 97 de la Ley 1437, que “si la administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional” (Congreso de la República de Colombia, 2011),de tal suerte que si la administración cree que el particular actuó de mala fe y a través de medios ilegales, tal fraude debe ser corroborado por el juez contencioso administrativo.

Distinto a lo que consagraba el Decreto 01 de 1984 en materia de revocatoria, cuya ambigüedad e imprecisión en su redacción, generó diversas interpretaciones por las altas cortes en su momento, como se evidenció en el primer capítulo de esta monografía. Interpretaciones

que sirvieron de sustento para considerar constitucionales las excepciones de ley para revocar un acto administrativo sin consentimiento del particular.

No se entiende, entonces, por qué aun después de la entrada en vigencia de dicho Código, puede la administración revocar actos administrativos particulares sin autorización, basándose en el argumento de que el acto se haya expedido de manera evidentemente ilegal, cuando ello no es un criterio diferenciador para permitir en algunos casos la revocatoria unilateral. En otros casos de igual ilegalidad que sea necesario por parte de la administración acudir a la jurisdicción, habida cuenta que el nuevo Código Contencioso eliminó las excepciones que generaron confusión en vigencia del antiguo decreto, precisando que se deberá acudir a la jurisdicción ante fraude o ilegalidad en la expedición del acto.

Por todo lo anterior, sé considera que la potestad revocatoria de la administración en las excepciones establecidas en las leyes 160 de 1994, 590 de 1999 y 797 de 2003, que consagran disposiciones en materias que tienen estrecha relación con la dignidad humana y demás derechos fundamentales, no deberían estar comprendidas en nuestro sistema jurídico, más aun después de la implementación de un Estado Social de Derecho, a partir de 1991.

En aras de proteger la confianza legítima del particular y la seguridad jurídica establecida por la creación de una situación jurídica consolidada, la administración no debe tener la potestad de revocar unilateralmente aquellas situaciones. Dicha potestad revocatoria debe limitarse a aquellos casos en que el particular consienta de manera expresa que dicha situación no produzca efectos.

9. Conclusiones

1. El principio de confianza legítima se constituye en un mecanismo de protección al particular frente a las modificaciones abruptas e intempestivas de la administración; también se aplica en modificaciones legislativas, sustentado en los principios de seguridad jurídica, buena fe y Estado Social de Derecho. A su vez, en países como el nuestro, su contenido se desprende de la aplicación que han hecho las altas cortes de la teoría de los actos propios.

2. La situación jurídica creada por la administración atraves de la expedición de un acto administrativo, origina en el particular la confianza de que dicha actuación se mantendrá en el tiempo, de tal suerte que, una actuación contraria desplegada por la administración como la revocatoria del acto administrativo, desconoce la confianza y atenta contra los principios de buena fe y seguridad jurídica prescritos en el ordenamiento jurídico.

3. La aplicación y protección del principio de confianza legítima frente a la Revocatoria directa de actos administrativos, implica que en cualquier evento en que la administración pretenda dejar sin efectos un acto administrativo previamente expedido por ella y el particular no consienta en ello, deba acudir ante la jurisdicción para que sea el juez quien determine la legalidad o ilegalidad del acto.

4. La confianza legítima, esto es, la soportada en una actuación diligente Del particular de buena fe exenta de culpa, frente a la expedición de un acto administrativo por parte de la administración, limita la potestad revocatoria unilateral de la administración, dentro del marco de un estado social

de derecho, y en aras de garantizar los postulados de Seguridad Jurídica, buena fe y dignidad humana, comprendidos dentro del mismo.

5. La potestad revocatoria de la administración, debe limitarse a aquellos casos en que el particular consienta de manera expresa que dicha situación no produzca efectos

6. La revocatoria directa de un acto administrativo creador de una situación jurídicaconsolidada o de expectativas legítimas, puede generar daños al particular de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial, y en dicho evento, puede atribuirse responsabilidad estatal, e imponerse la consecuente obligación de reparar los daños ocasionados por afectación al principio de confianza legítima.

7. Las diversas interpretaciones de las altas cortes en su momento frente a lo que regulaba el Decreto 01 de 1984 en materia de revocatoria directa de actos administrativos, sirvieron de sustento para considerar constitucionales las excepciones de ley que permiten revocar un acto administrativo sin consentimiento del particular. Estas interpretaciones desaparecieron con la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Esto, al incorporarse la acción de nulidad simple y restablecimiento del derecho para atacar todo acto administrativo que se considere ilegal. Por lo tanto, dichas leyes se consideran incompatibles con la aplicación y procedencia de la revocatoria directa establecida en el nuevo Código Contencioso Administrativo.

10. Referencias

T 058 (Corte Constitucional 3 de Febrero de 2017).

Amorocho, F. C., & Bolívar, J. E. (2010). La revocación directa de los actos administrativos en el nuevo orden jurídico. *Justicia Juris*, 13-19.

Bermudez soto, J. (2005). el principio de confianza legitima en la actuacion de la administracion como límite a la potestad invalidatoria. *revista de derecho (Valdivia)*, 83-105.

C-177, Sentencia C-177/05 (Corte Constitucional 01 de 03 de 2005).

C-835, Sentencia C-835/03 (Corte constitucional 23 de 09 de 2003).

Cleves, M. J. (2007). *el principio de la confianza legitima en el derecho administrativo colombiano.* Bogota: Universidad externado de Colombia.

congreso de la republica. (1994). ley 160.

congreso de la república. (1995). ley 590.

Congreso de la república. (2003). Ley 797.

Congreso de la repúlbica. (2011). LEY 1437.

constitucion politica de Colombia. (1991). legis.

Corte Consitucional. (1999). T 295.

Corte Constitucional. (3 de 6 de 1996). T-246.

Corte Constitucional. (2012). T 437.

Corte Constitucional. (2013). T 832.

Decreto 01, Decreto 01 de 1984 (República de Colombia 01 de 02 de 1984).

Decreto 2733, Decreto 2733 de 1959 (República de Colombia 07 de 10 de 1959).

Diaz Rubio, P. (s.f.). *el principio de confianza legítima en derecho tributario-Patricia Diaz Rubio. Capítulo dos: El principio de confianza legítima en el ordenamiento jurídico español.* . Editorial universidad de Almería.

Dictamen 028157N16, Dictamen 028157N16 del 2016 (procuraduría general de la república de Chile 2016).

Dictamen 0469º3, Dictamen 0469º3 N16 del 2016 (procuraduría general de la república de Chile 2016).

EDJ 11678 (Tribunal supremo español 1992).

EDJ 121178 (Tribunal Constitucional de España 2001).

EDJ 126 (Tribunal Constitucional de España 1987).

EDJ 15878 (Tribunal Constitucional de España 2000).

Espinosa, D. F. (2010). El alcance de los derechos sociales en el estado social de Derecho Colombiano. *Gaceta jurídica*, 159-166.

Galvan, J. A. (2017). el protocolo de investigación jurídica. *boletin mexicano de derecho comparado*, 1073-1092.

García, I. (2000). *Violencia nacional. En J. Solares, Pluralidad Jurídica en el Umbral del siglo.* Guatemala: FLACSO.

González, N. (2011). *El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la revocación directa de los actos administrativos.* Bogotá: Universidad Santo Tomás de Aquino.

González, N. (2011). *El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la revocación directa de los actos administrativos.* Bogotá: Universidad Santo Tomás de Aquino.

Guerra, F. (2015). *El principio de confianza legítima como límite al régimen de invalidación en Chile: entre la legalidad y la decisión".* Derecho y Crítica Social.

Guibourg, R. (s.f.). La función judicial. *Pensar en derecho*, 33-64.

Hernandez, G. V. (2008). *La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado.* . Bogotá: universidad externado de Colombia.

Hernandez, G. V. (2008). *La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado.* . Bogotá: Universdad externado de colombia.

Hinestrosa. (1997). *Los principios Generales del Derecho- Aplicación y perspectivas.* Bogota: Revista de Derecho Privado Universidad Externado de Colombia.

Hinestrosa, F. (1997). *Los principios generales del derecho: aplicación y perspectivas.*

Isaza, M. C. (1998). *El mito del legislador racional"* . Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana .

Jefatura del estado. (26 de Noviembre de 1992). Ley 30. España.

Lara, J. L., & guerrero, G. .. (2011). aspectos críticos de la invalidación administrativa en la ley 19.880: análisis en la jurisprudencia de la contraloría General de la república a 8 años de su vigencia. *Revista de derecho*, 17-4.

Larenz, K. (2007). *El principio de la confianza legítima y su aplicación en las relaciones jurídicas. En G. Valbuena Hernández, Defraudación de la confianza legítima: aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado* .

León, R. (2011). *Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española.* . Revista de jurisprudencia número 1.

LEY 1437, LEY 1437 DE 2011 (Congreso De La República 18 de 01 de 2011).

Ley 19880 (MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA 29 de mayo de 2003).

Ley 58, Ley 58 de 1982 (República de Colombia 28 de 12 de 1982).

Mesa Valencia, A. F. (2013). *el principio de la buena fe : el acto propio y la confianza legitima.* Medellin: universidad de Antioquia, facultad de derecho y ciencias politicas.

Mesa, F. (2013). *El principio de la buena fe: el acto propio y la confianza legítima.* Medellin: Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

presidencia de la república. (07 de 10 de 1959). Decreto 2733.

Presidencia De La Republica. (1984). *decreto 01 de 1984*. Obtenido de alcaldiabogota.gov.co: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6543

Presidencia de la República. (18 de 01 de 2011). *Ley 1437 de 2011*. Obtenido de alcaldiabogota.gov.co: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249

Procuracuría general de la republica de Chile. (2016). Dictamen 04693.

Procuraduría general de la república de Chile. (2016). Dictamen 028157N16.

Procuraduría general de la república de Chile. (24 de Marzo de 2016). Dictamen 22766.

Procuraduría general de la república de Chile. (24 de Marzo de 2016). Dictamen 22766.

República de Colombia. (02 de 01 de 1984). Decreto 01 de 194.

Rodríguez, L. R. (1998). *Derecho administrativo. General y colombiano.* Colombia : Editorial TEMIS. S.A.

Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación.* México: MacGraw Hill.

Sentencia, 2077782 (Consejo de Estado 31 de Agosto de 2015).

Sentencia C060, Sentencia C060/05 (Corte Constitucional 1 de Febrero de 2005).

sentencia C255, C-255/12 (Corte Constitucional 29 de Marzo de 2012).

Sentencia C671, C671 (Corte Constitucional 28 de Junio de 2001).

Sentencia C-742, Sentencia C-742/99 (Corte constitucional 06 de Octubre de 1999).

Sentencia C835, C835/03 (Corte Constitucional 23 de Septiembre de 2003).

sentencia del Tribunal superior de España del 4 de junio de 2001, sentencia del Tribunal superior de España del 4 de junio de 2001 (sentencia del Tribunal superior de España 2001).

Sentencia T058, T058/08 (Corte Constitucional 2008).

sentencia T058, T 058 (Corte Constitucional 3 de febrero de 2017).

Sentencia T058, T058/17 (Corte Constitucional 3 de Febrero de 2017).

Sentencia T075, T075/08 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia T124 (Corte Constitucional 1993).

Sentencia T134, T-134/04 (Corte Constitucional 2004).

Sentencia T204, T204/14 (Corte Constitucional 1 de Abril de 2014).

Sentencia T214, T214/04 (Corte Constitucional 8 de Marzo de 2004).

Sentencia T246, T246/1996 (Corte Constitucional 3 de 6 de 1996).

Sentencia T347, T 347 (Corte Constitucional 3 de 8 de 1994).

Sentencia T364, T364/99 (Corte Constitucional 1999).

Sentencia T364, T364/99 (Corte Constitucional 1999).

sentencia T406 (Corte Constitucional 5 de Junio de 1992).

Sentencia T-437, Sentencia T-437/12 (Corte Constitucional 11 de Junio de 2012).

sentencia T571 (Corte Constitucional 26 de Octubre de 1992).

Sentencia T599, T599/07 (Corte Constitucional 2007).

Sentencia T832, T832/13 (Corte Constitucional 14 de Noviembre de 2013).

Sentencia T832, T832/13 (Corte Constitucional 2013).

STS 3364, Sentencia del Tribunal superior de España STS 3364/ 2017 (Sentencia del Tribunal superior de España 2017).

STS 3364 (Tribunal supremo español 2017).

T 437 (12 de 6 de 2012).

T-237, Sentencia T-237/13 (Corte constitucional 13 de 04 de 2013).

T-347, Sentencia No. T-347/94 (Corte constitucional 13 de 08 de 1994).

T-364, Sentencia T-364/99 (Corte constitucional 20 de Mayo de 1999).

Taborda, A. L. (2012). Tensión entre autonomía y buena fe en la contratación privada contemporánea.(tesis de pregrado). Medellin: Universidad de Antioquia.

TC 1178 (Tribunal Constitucional español 3 de Marzo de 2016).

TC EDJ 11678, sentencia del Tribunal constitucional de España TC EDJ 1992/11678 (sentencia del Tribunal constitucional de España 1992).

TC EDJ 126, sentencia del Tribunal constitucional de España TC EDJ 1987/126 (sentencia del Tribunal constitucional de España 1987).

TC EDJ 1515 (24 de Marzo de 2003).

TC EDJ 15878, sentencia del Tribunal constitucional de España TC EDJ 2000/15878 (sentencia del Tribunal constitucional de España 2000).

Valbuena, G. (2008). *La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado.* Colombia: Universidad Externado de Colombia.